Le contrôle parlementaire de la législation déléguée

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ÉTUDE
SUR LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE
LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE

JUILLET 1983

Assemblée nationale
du Québec

Le contrôle parlementaire de la législation déléguée

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ÉTUDE
SUR LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE
LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE

JUILLET 1983

Assemblée nationale
du Québec

Dépôt légal — 3e trimestre 1983
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-10360-2

Assemblée nationale
du Québec

Québec, le 29 juillet 1983

Monsieur Richard Guay, président
Assemblée nationale
Édifice Pamphile-LeMay
Cité Parlementaire
QUÉBEC

Monsieur le Président,

Conformément aux motions adoptées le 16 novembre 1982 et le 26 mai 1983 à l'Assemblée nationale, permettez-moi, au nom des membres et en mon nom personnel, de vous présenter le rapport de la Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée.

La présente étude a été pour nous l'occasion d'une réflexion importante sur nos institutions démocratiques. Nous souhaitons que notre contribution puisse faciliter la mise en place d'une réglementation toujours plus humaine et raisonnable.

Nous invitons nos collègues de l'Assemblée nationale à se montrer attentifs à la loi projetée sur le processus réglementaire et à l'instauration de moyens de contrôle de la légalité et de l'opportunité des règlements.

Recevez, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le président de la commission

D. Vaugeois

DENIS VAUGEOIS

Hôtel du Parlement
Québec G1A 1A4

MEMBRES DE LA COMMISSION

M. JACQUES BARIL (Arthabaska)

M. RÉJEAN DOYON (Louis-Hébert)

M. MAURICE DUPRÉ (Saint-Hyacinthe)

* M. ROLAND DUSSAULT (Châteauguay)

M. RICHARD FRENCH (Westmount), vice-président

* M. RICHARD GUAY (Taschereau)

M. HENRI LEMAY (Gaspé)

M. PIERRE PARADIS (Brôme-Missisquoi)

M. DENIS VAUGEOIS (Trois-Rivières), président

* Le 23 mars 1983, le député de Taschereau, Richard Guay devenait Président de l'Assemblée nationale. Le 24 mars 1983 Roland Dussault, député de Châteauguay, le remplaçait et poursuivait les audiences publiques en cours.

PERSONNEL DE DIRECTION

SECRÉTAIRE DE LA COMMISSION

M. Gilles Angers

Secrétariat des commissions parlementaires

Assemblée nationale du Québec

Québec

DIRECTEUR DE LA RECHERCHE

Me Jean Alarie, c.r.

Directeur du Bureau des règlements

Ministère de la Justice

Québec

PERSONNEL DE RECHERCHE

Mme Mariette Bélanger

Conseil exécutif

Québec

Me Gaston Pelletier

Direction de la recherche

Ministère de la Justice

Québec

M. Jean-Paul Mathys

Assemblée nationale

Québec

TRADUCTION

M. John David Young

Bureau des règlements

Ministère de la Justice

Québec

ERRATA

Page Remerciements	6e ligne, remplacer "avait" par "avaient"
Page 25	note (23) remplacez "Enquiring" par "Inquiry"
Page 43	note (47) ajoutez "a" avant "law-making body"
Page 105	3e ligne de la fin de la page, il faut lire "inconstitutionnel"
Page 113	note (117) remplacez "*Japanese Case*" par "*Japanese Reference*"
Page 113	note (117) remplacez "*Martineau et Butler*" par "*Martineau et Butters*"
Page 119	16e ligne, ajoutez après "*Loi sur les produits laitiers*" "*et leurs succédanés*".
Page 119	note (124) il faut lire "production intégrée du porc"
Page 119	note (124) 6e ligne, remplacez "*R.A.M.Q.*" par "*R.M.A.Q.*".
Page 119	note (124) 7e ligne, remplacez "*R.A.M.Q.*" par "*R.M.A.Q.*".

REMERCIEMENTS

La présente Commission d'étude a profité de la collaboration d'un très grand nombre de personnes et d'organismes. Au premier chef, il convient de souligner l'appui du Secrétariat des commissions et de son directeur monsieur Valmond Bouliane. Ses proches collaborateurs ne nous ont pas ménagé leurs conseils de même que messieurs Guy Bisaillon et Jean-Pierre Charbonneau qui avait présidé les deux précédentes commissions spéciales.

Le Bureau de direction de la Commission comptait deux fonctionnaires: Me Jean Alarie et monsieur Gilles Angers. Sans relâche, ils ont assuré avec compétence et dévouement le bon déroulement des travaux. Ils ont pu compter sur la collaboration immédiate et exceptionnelle de Me Gaston Pelletier, de madame Mariette Bélanger et de monsieur Jean Paul Mathys.

Nos remerciements s'adressent également au personnel de soutien administratif, particulièrement mademoiselle Cécile De Foy, mademoiselle Huguette Royer, madame Pierrette Martineau et mademoiselle Paula Drolet.

Outre les personnes et les organismes qui ont présenté un mémoire, la Commission a pu compter sur les travaux particuliers de madame Francine Boivin, de Me Patrice Garant, de monsieur Graham C. Eglington, de Me Pierre Issalys et de monsieur Maurice Champagne.

Trois autres experts, monsieur James R. Mallory, Me Jules Brière et Me René Dussault nous ont fait profiter de leurs connaissances. Monsieur John David Young a assuré la traduction du présent rapport.

La Commission a de plus été en contact avec plusieurs experts de l'extérieur, soit par correspondance, soit à l'occasion de rapides missions. À Ottawa, Londres, Sacramento, de même qu'à la 2ième Conférence du Commonwealth (Ottawa, avril 1983), la Commission d'étude a pu compter sur un acceuil aussi chaleureux qu'enrichissant. À chacun et à chacune des responsables, notre sincère gratitude.

Nous ne pouvons passer sous silence la coopération et la constante disponibilité du personnel de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

Enfin, la publication de ce rapport doit beaucoup au personnel du service du Journal des débats et du service des Impressions de l'Assemblée nationale. Toute l'équipe a su se montrer accueillante et efficace.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION 1

INTRODUCTION 1

CHAPITRE I: LE POUVOIR DE LÉGIFÉRER 5
Section 1: Définition 5
Section 2: Qui exerce le pouvoir de légiférer? 7
1- l'Assemblée nationale 7
2- l'Exécutif 11
Section 3: L'érosion du pouvoir de légiférer 15
Section 4: Le besoin d'un contrôle parlementaire du pouvoir de légiférer délégué à l'Exécutif 20

CHAPITRE II: LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE 28
Section 1: Le cadre d'élaboration et d'adoption de la législation déléguée 28
1- la notion de règlement 29
a) la notion de règlement dans les lois fédérale et provinciales sur les règlements 30
b) la notion de règlement dans l'ensemble des lois québécoises 39
c) la notion de règlement dans la jurisprudence et la doctrine 40
2- les modalités d'élaboration des règlements 47
3- la publication des projets de règlement, le préavis et la consultation préalable 51
4- l'analyse de l'impact des règlements 56
5- l'enregistrement des règlements 59
6- la publication des règlements 60
7- l'entrée en vigueur des règlements 63

TABLE DES MATIÈRES (Suite)

Section 2: Le système de contrôle parlementaire de la législation déléguée 66

1- l'objet du contrôle parlementaire 67

a) le contrôle de la légalité des règlements 67

b) le contrôle de l'opportunité législative des règlements 70

c) le contrôle du bien-fondé des règlements 74

2- l'étendue du contrôle parlementaire 79

3- le forum du contrôle parlementaire 81

a) le Parlement 82

b) une commission parlementaire 82

c) une personne nommée par le Parlement 87

d) le personnel 89

4- le moment du contrôle parlementaire 90

a) le contrôle a priori des règlements 91

b) le contrôle a posteriori des règlements 94

5- les techniques de contrôle parlementaire 96

a) le dépôt des règlements devant le Parlement 97

b) l'interrogation et la mise en cause des auteurs des règlements 99

c) le dépôt de rapports au Parlement et leur discussion 100

d) le pouvoir de recommandation 103

e) le pouvoir de désaveu 104

f) le pouvoir de ratification 108

CHAPITRE III: LES RECOMMANDATIONS 112

CONCLUSION 133

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE COMMENTÉE 136

PRÉSENTATION

Au Québec, la réglementation se présente comme la grande oubliée, tant de la presse parlementaire que du Parlement lui-même. Il ne faut pas s'étonner outre mesure qu'une commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée puisse naître, travailler et disparaître dans un silence quasi total. Son mandat apparaît en effet comme plutôt technique et légèrement ésotérique. N'est-il pas compréhensible de constater fort peu d'intérêt pour cette partie de la législation que le Parlement abandonne, confie ou délègue à l'Administration via le Gouvernement?

Plusieurs prennent pour acquis que la législation déléguée implique ou concerne une matière moins intéressante et d'un intérêt plutôt négligeable. Encore qu'il se trouve régulièrement des députés et des journalistes pour se demander si telle ou telle "disposition habilitante", inscrite à la fin d'une loi, ne rend pas un peu futile tout ce qui précède, compte tenu de l'ampleur des règlements qui pourront en découler.

Que penser d'une loi qui amène les législateurs à préciser de leur mieux leurs intentions, leurs préoccupations, leurs objectifs, parfois les moyens requis, pour se terminer par une disposition qui annonce que le gouvernement peut, par règlement, "identifier", "exempter", "fixer", "prohiber", "établir", "déterminer la forme, les

conditions, la mesure"...? Parfois même, "prescrire toute autre mesure utile à la mise en application de la présente loi". (Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.R.Q. c. S-2.1, art. 223, para. 42).

La longueur ou la complexité d'une loi ne semble pas influencer tellement la nature des dispositions habilitantes. Ainsi, la Loi sur la protection du consommateur (1978) a beau compter 363 articles, il s'en trouve un - l'article 350 - qui ouvre de larges avenues au Gouvernement au point qu'on se demande si ce qui en découlera ne sera pas plus important que le contenu même de la loi.

Récemment, le Code de la route faisait place, après un long cheminement, au Code de la sécurité routière qui compte pas moins de 568 articles! Pourtant, on y trouve 3 articles couvrant trois pages pour préciser le pouvoir réglementaire du Gouvernement! On indique que ce dernier pourra passer outre aux 205 articles du chapître VIII, pour "régir la circulation des véhicules routiers sur un chemin public..."

Un dernier exemple permettra de comprendre encore mieux la pertinence d'un contrôle parlementaire, donc public, de la réglementation. Au lendemain des élections de 1981, le premier projet de loi déposé par le Gouvernement modifiait la Loi sur la Société d'habitation du Québec. Il comptait trois articles visant tout simplement à élargir le pouvoir réglementaire de la S.H.Q. Pour quelles raisons? Dans quel but? La réponse se trouvait dans le discours du ministre qui annonçait un programme favorisant l'accès à la

propriété. Ce programme et toutes les modalités devaient être précisés dans un règlement de 27 articles couvrant sept pages de la Gazette officielle du Québec. En outre, le projet de loi, déposé en première lecture le 28 mai et voté le 18 juin 1981, permettait la mise en place d'un programme à partir du 1er mai 1981. En pareil cas, on peut certes s'interroger sur le rôle du Parlement.

À Québec, quelque quatre-vingt journalistes suivent de leur mieux le travail législatif. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, les projets de loi restent peu de temps devant l'Assemblée nationale. Bon nombre sont déposés en première lecture la veille du 1er juin ou du 1er décembre de façon à être votés avant l'ajournement qui se situe vers le 20 juin ou le 20 décembre. Ces lois importantes en nombre annoncent une réglementation plus impressionnante encore! Ce que députés et journalistes ont à se mettre sous la dent ne constitue que la pointe de l'iceberg. La mise au point des règlements se fait le plus souvent à leur insu.

Pourtant, en général, les règlements, plus encore que les lois, touchent directement les citoyens. Ne précisent-ils pas les moyens, les modalités, les règles, les normes, les qualités, les conditions?

Concrètement, dans une compilation établie en décembre 1981, on comptait quatre fois plus de règlements que de lois. Au cours de l'année 1982, 17 lois nouvelles étaient votées tandis que 350 nouveaux règlements faisaient leur apparition. Ces nouveaux règlements

représentaient à peu près 20 fois plus de matière que les 17 nouvelles lois. Indépendamment des sujets en cause, bien sûr! La même année, le Parlement acceptait en outre 37 lois modificatives tandis que le Gouvernement approuvait 450 règlements modificateurs.

Ces données à peine croyables sont contenues dans un monumental ouvrage que Me Raoul Barbe consacre à la réglementation. Ce dernier dirigeait l'équipe qui a établi, en 1981, les dix volumes (d'une moyenne d'environ 950 pages chacun, composées sur deux colonnes en petits caractères) constituant les Règlements refondus du Québec.

L'impact d'une telle réglementation est évident. Les uns s'en trouvent protégés, sinon surprotégés. D'autres sont ennuyés, embarrassés, parfois paralysés dans leur action. Collectivement, le prix est énorme. Bien entendu, des avantages considérables en découlent également. Mais dans quelle proportion? Qui juge du pour et du contre? Sur quoi se fondent ceux qui tranchent?

En régime démocratique, les institutions en place doivent normalement permettre au plus grand nombre de savoir et de se prononcer. Au Québec, les citoyens sont invités périodiquement à se choisir des représentants. Ces derniers, alignés dans des partis, votent les lois.

Continuellement, les média nous parlent des programmes des partis, de leurs finances, de leur vie, de leurs chefs. Les représentants élus ou les aspirants font l'objet d'une attention continuelle. Leurs

faits et gestes sont notés scrupuleusement et sévèrement. La presse est devenue impitoyable à leur endroit. N'ont-ils pas la responsabilité de voter les impôts et les lois?

En monarchie constitutionnelle, "le roi règne mais ne gouverne pas". Force est de constater qu'un parallèle gênant s'impose pour les parlementaires. Aujourd'hui, les parlements votent toujours les budgets, mais ne les décident pas. Ils votent les lois mais ne les choisissent ni ne les rédigent vraiment. Si, à l'instar des monarques, les parlementaires ont perdu de leur pouvoir, il leur appartient cependant d'alerter et d'éclairer l'opinion publique. C'est devenu la vertu première et la véritable force des parlements grâce d'ailleurs à la présence et à la complicité des journalistes.

Quand le Parlement est tenu à l'écart, quand la presse ne peut rendre compte, la vie démocratique est en panne.

La faiblesse des parlements liée à la montée des Administrations publiques est telle que des experts suggèrent qu'il faudra bientôt choisir entre "démocratie et bureaucratie"! Le pouvoir bureaucratique repose à la fois sur l'Exécutif et sur sa propre compétence. Son rôle a pris une telle ampleur qu'il contribue à une forme d'érosion de la responsabilité ministérielle.

L'imputabilité des hauts fonctionnaires ne saurait faire oublier ou se substituer à la responsabilité du Gouvernement lorsqu'il s'agit de choix essentiellement politiques et normatifs comme le sont les règlements.

Une chose est sûre. Autant l'opinion publique est solicitée à l'occasion de l'étude des projets de loi, autant elle est oubliée dans l'élaboration d'une réglementation toujours plus envahissante.

Il ne faut pas s'étonner si, un peu partout, il est de plus en plus question de déréglementation. L'État est peut-être allé trop loin. Tout, ou presque, est réglementé. Certains secteurs le sont de façon ridicule et abusive. C'est sans doute le cas du secteur de la construction par exemple. L'entrepreneur doit chercher son chemin à travers les exigences de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, les fameux règlements de l'Office de la construction et le Code du bâtiment! Il est difficile de bâtir, il est devenu quasi impossible de restaurer ou de recycler de façon intelligente et économique. Combien de normes sont faites non pas en fonction de l'usage mais bien du cataclysme possible!

De fait, la réglementation est vraiment le royaume, le fief, la chasse-gardée de l'Administration. Les fonctionnaires qui appliquent les règlements sont souvent ceux qui proposent des amendements, des modifications, qui les préparent, les décident et les font approuver. Ils sont également à l'origine des dispositions habilitantes inscrites dans les lois de même que responsables de la mise au point continuelle de la réglementation.

Les parlementaires peuvent être loin de posséder les connaissances et la sagesse des fonctionnaires, mais ils sont le relais prévu en tout régime démocratique vers la population, vers l'électorat.

Il n'est plus possible de s'en tenir à la pointe de l'iceberg. Les parlementaires, les journalistes, le public doivent pouvoir observer et apprécier l'ensemble. Il y va sans doute de notre santé économique et de la qualité de notre vie démocratique.

RICHARD FRENCH, vice-président
Député de Westmount

DENIS VAUGEOIS, président
Député de Trois-Rivières

INTRODUCTION

Le 16 novembre 1982, dans le cadre du processus de réforme parlementaire, l'Assemblée nationale adoptait, sur motion inscrite au nom du leader du gouvernement, une résolution dont l'objet était la création de la Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée.

Le mandat de la Commission

La motion décrivait comme suit le mandat de cette commission spéciale:

> "Dans le cadre du régime parlementaire et du droit en vigueur au Québec, ainsi que dans le contexte des responsabilités administratives de l'Exécutif, la Commission devra préciser le rôle de l'Assemblée nationale en matière de contrôle de la législation déléguée et proposer les moyens tant institutionnels que matériels les plus susceptibles de favoriser l'exercice de ce contrôle par l'Assemblée.
>
> À cette fin, la Commission devra notamment procéder à une analyse de la notion de "législation déléguée" et de ses différents modes, à l'étude des rôles respectifs de l'organe législatif et de l'organe exécutif en cette matière, à l'identification de catégories de règlements, ainsi qu'à la définition de la nature et de l'étendue de contrôle qui devrait leur être appliqué".(1)

---

(1) Assemblée nationale. Journal des Débats. Vol. 26, No 84, 16 novembre 1982, pp. 5806-5811.

La démarche de la Commission

Dès ses premières séances de travail, la Commission a constitué un bureau de direction composé de son président, du vice-président, du directeur de la recherche et du secrétaire et responsable de l'organisation des travaux, de même que du bon fonctionnement général de la Commission.

La Commission a ensuite précisé ses règles de régie interne et de fonctionnement destinées à maintenir son indépendance face à l'Exécutif et à garantir son intégrité. Une équipe de recherche a été formée grâce surtout à des prêts de personnel de la part du ministère de la Justice, du Conseil exécutif et de l'Assemblée nationale.

La réalisation du mandat de la Commission s'est effectuée en trois phases dans un climat de collaboration dénué de tout esprit de parti:

- La cueillette d'informations à partir de la documentation réunie par l'équipe de recherche, d'études commandées à des experts, de missions à Londres et à Ottawa, par la tenue d'audiences publiques et par la participation active du président et du vice-président de la Commission à la Seconde Conférence du Commonwealth sur la législation déléguée, tenue à Ottawa du 11 au 15 avril 1983;

- l'analyse des données recueillies afin de dégager les éléments de problématique et des hypothèses de solution;

- la rédaction du présent rapport et la formulation de recommandations de la Commission d'étude.

Les commissions spéciales

Comme l'ont déjà souligné à plusieurs reprises les auteurs des rapports de la commission sur la Fonction publique et celle sur la protection de la jeunesse, les commissions spéciales ont un caractère tout à fait novateur qui offre de grands avantages:

- d'enrichir le processus d'élaboration et d'évaluation des politiques;

- de favoriser la participation des citoyens aux prises de décision en leur permettant de s'adresser directement aux législateurs avant que l'Exécutif ait formulé des propositions;

- d'améliorer la participation des parlementaires en leur permettant d'acquérir une expertise particulière dans un domaine spécifique;

- de soumettre des avis à l'Assemblée nationale sur des problèmes précis;

- de façon générale, de reconnaître un rôle d'initiative pour le Parlement.

Le contenu du rapport

Le chapitre premier, consacré à l'étude du pouvoir de légiférer, compte quatre sections. Après avoir défini le pouvoir de légiférer et présenté les institutions qui détiennent ce pouvoir dans un État moderne, soit l'Assemblée nationale et l'Exécutif, le rapport aborde le phénomène de l'érosion du pouvoir législatif du Parlement au profit de l'Exécutif puis constate le besoin d'établir un contrôle parlementaire du pouvoir de légiférer délégué à l'Exécutif.

Le second chapitre s'arrête d'une façon particulière au problème du contrôle parlementaire de la législation déléguée. La première section de ce chapitre, outre une discussion sur la notion de règlement, renferme une série de propositions relatives à ce que devrait contenir une loi fixant le cadre d'élaboration et d'adoption de la législation déléguée (processus réglementaire). Une deuxième section examine divers éléments constitutifs d'un système ou mécanisme de contrôle parlementaire sur la réglementation: l'objet du contrôle parlementaire, son étendue, le forum de contrôle, le moment et les techniques de contrôle.

Le troisième chapitre regroupe les recommandations de la Commission d'étude.

CHAPITRE I: LE POUVOIR DE LÉGIFÉRER

Section 1: Définition

On entend par pouvoir de légiférer, la capacité pour une autorité souveraine d'édicter des normes pour la population d'un territoire donné. À une certaine époque, en Angleterre, c'était le roi seul qui détenait ce pouvoir. Il concentrait également, sous son autorité, les autres fonctions étatiques à savoir les fonctions exécutive et judiciaire. Il était le souverain. Progressivement, cette souveraineté est passée entre les mains de la collectivité qui s'exprimait par l'intermédiaire d'organes législatifs. Toutefois, ce n'est qu'en 1689, par le Bill of Rights,(2) qu'il fut précisé que la fonction législative devait nécessairement être exercée par le Parlement, c'est-à-dire, par les organes de la souveraineté collective, le roi ne se gardant que quelques prérogatives exceptionnelles. La suprématie du Parlement était confirmée par la même occasion. D'un point de vue traditionnel, cette suprématie signifie que le Parlement peut tout faire; il peut adopter des lois comme il peut les abolir et tous sont tenus de se conformer à ses décisions. "Autrement dit, la loi du Parlement est l'acte premier dans l'État et elle seule a l'autorité suprême".(3)

---

(2) I. William and Mary. c. 2 (1688).

(3) BRUN, Henri et TREMBLAY, Guy. Droit constitutionnel. Montréal, Ed. Yvon Blais, 1982, p. 415.

La "Rule of Law" ou "règne du droit" est un autre principe qui a suivi celui de la suprématie du Parlement et en vertu duquel tous sont égaux devant la loi, ou encore tous sont soumis au droit administré par les tribunaux. Ce principe ordonne le rapport de subordination qui existe entre les différentes fonctions de l'État. Il crée une hiérarchie dans ces fonctions impliquant que la fonction exécutive est soumise aux fonctions législative et judiciaire alors que la fonction judiciaire n'est soumise qu'à la fonction législative.

Malgré certaines réserves liées au contexte historique et fédératif, le Parlement du Québec s'inspire de cette tradition britannique. C'est lui qui fait la loi et c'est sa loi qui régit les relations entre les fonctions étatiques. Cependant, si selon la théorie de la séparation des pouvoirs, le bon fonctionnement d'un État passe par un cloisonnement de ses différentes fonctions et des organes qui les assument, en droit constitutionnel canadien, ce partage n'est pas systématique. On y vit plutôt une adaptation de cette théorie en ce sens que les assemblées législatives et les gouvernements ne sont pas limités mais plutôt spécialisés dans l'exercice d'une seule fonction. Il s'ensuit que des normes sont constamment édictées par des autorités exécutives à la demande même des Parlements qui toutefois, par obligation pour la collectivité qu'ils représentent, ont non seulement le droit mais aussi la responsabilité de surveiller si ces autorités n'ont pas outrepassé le pouvoir de légiférer qu'ils leur délèguent.

Quelle sorte de législation émane des organes qui sont habilités à légiférer au Québec?

Section 2: Qui exerce le pouvoir de légiférer?

1- l'Assemblée nationale

L'actuel Parlement de Québec tire ses origines de l'Acte constitutionnel de 1791(4) qui accordait au Bas-Canada une Assemblée législative élue et un Conseil législatif dont les membres étaient nommés par le roi ou son représentant. Toute loi, pour être adoptée, devait nécessairement être votée par ces deux Chambres et recevoir l'approbation du gouverneur qui administrait la province avec son Conseil exécutif. En fait, le gouverneur pouvait sanctionner un projet de loi, le refuser ou le réserver jusqu'à ce que Sa Majesté ait fait connaître son plaisir à ce sujet.

Les années qui suivirent démontrèrent rapidement que le pouvoir législatif était vraiment contrôlé par ces deux émanations du pouvoir royal que constituaient le Gouvernement et le Conseil législatif. Il fallut plusieurs années de luttes pour que l'Angleterre en vienne à consentir aux Assemblées législatives de ses colonies d'Amérique une certaine suprématie autant en matière de législation que de contrôle. À partir de 1848, le Conseil exécutif duquel émanait la majorité des projets de loi fut tenu de se mériter la confiance de l'Assemblée ou de démissionner s'il la perdait. En pratique, l'Exécutif, c'est-à-dire le Gouvernement, était donc issu du parti ou des partis qui

---

(4) 31 Geo. III, c-31 (R.-U.), S.R.C. 1970, Appendice II, No 3.

détenaient la majorité à l'Assemblée législative. Le British North America Act de 1867(5) laissa à l'Assemblée législative du Québec les pouvoirs acquis précédemment et, jusqu'à l'abolition du Conseil législatif en 1968, le pouvoir législatif était partagé entre ces deux instances. Depuis cette date, ce pouvoir est exercé par l'Assemblée nationale (autrefois, l'Assemblée législative) qui, avec le lieutenant-gouverneur, constitue le Parlement du Québec.

L'Assemblée nationale compte actuellement cent-vingt-deux députés représentant autant de circonscriptions électorales et élus à la majorité des voix. Le mandat d'une législature est d'au plus cinq ans. Les députés sont maintenant regroupés au sein de formations politiques. Le chef de celle qui a fait élire le plus grand nombre de députés devient premier ministre et est appelé à former le Conseil exécutif. En pratique, il choisit ses ministres parmi les députés de la majorité. Jusqu'à présent, le Québec n'a pas connu de Gouvernement de coalition. Traditionnellement le parti qui obtient le deuxième rang en nombre de députés devient l'Opposition officielle.

L'Assemblée nationale siège selon un calendrier sessionnel prévu à son règlement. La séance d'ouverture de chaque session est marquée par le "message inaugural" du premier ministre annonçant le programme législatif du gouvernement pour la durée de cette session. Elle est suivie par la création de la commission de l'Assemblée nationale chargée, entre autres, de procéder à la constitution de commissions permanentes.

---

(5) 30-31 Vict., c-3 (R.-U.), S.R.C. 1970, Appendice II, No 5.

Ces commissions réflètent généralement les différents secteurs de l'administration publique. Elles sont composées conformément à la représentation numérique des partis en Chambre. Au fur et à mesure du déroulement d'une session, l'Assemblée, sur proposition du leader du gouvernement, leur confie toute question relevant de sa compétence dont l'étude des crédits et des projets de loi.

L'année parlementaire est caractérisée par le discours sur le budget prononcé par le ministre des Finances autour du mois d'avril. C'est l'occasion pour le gouvernement d'expliquer publiquement comment il entend financer ses dépenses. Le reste de la session est réservé à l'étude des crédits et à l'adoption des projets de loi qui se fait selon le processus suivant:

- une première lecture au cours de laquelle le ministre responsable d'un projet de loi en révèle le contenu et la portée. Cette présentation a lieu sans débat ni amendement;
- une étude en commission parlementaire facultative permettant aux groupes concernés par le projet d'exprimer leur point de vue;
- un débat de deuxième lecture autorisant les parlementaires à discuter de l'à-propos d'un tel projet;
- une étude article par article en comité plénier de la Chambre ou en commission parlementaire sectorielle donnant aux

parlementaires l'occasion de proposer des amendements ou des sous-amendements sans toutefois modifier les principes du projet de loi;

- le dépôt devant l'Assemblée du rapport de la commission contenant les amendements adoptés;

- un débat de troisième lecture venant entériner les étapes précédentes du processus;

- la sanction du projet de loi par le lieutenant-gouverneur.

Selon l'article 5 de la Loi d'interprétation,(6) une loi entre en vigueur le soixantième jour après celui de sa sanction à moins de disposition différente prévue par le législateur.

Bien que les Parlements demeurent les détenteurs premiers du pouvoir législatif, il leur a semblé nécessaire, ici comme ailleurs, de déléguer une partie de leurs fonctions législatives aux autorités exécutives. "Le manque de temps au Parlement, le manque de connaissances techniques chez les parlementaires, la nécessité de prendre des orientations rapides, le besoin d'expérimenter certaines mesures législatives, surtout dans de nouvelles sphères, le besoin de souplesse dans l'application des lois, voilà autant de facteurs qui expliquent le phénomène de délégation par le Parlement du pouvoir de légiférer"(7).

---

(6) L.R.Q. c. I-16.

(7) GARANT, Patrice. Droit administratif. Montréal, Ed. Yvon Blais, 1982, p. 284.

2- l'Exécutif

Alors que le pouvoir de légiférer que détient le Parlement du Québec est illimité, du moins dans les domaines qui sont de sa compétence en vertu de la constitution de 1867, celui qu'il délègue à l'Exécutif est restreint aux termes mêmes du texte législatif par lequel il est octroyé. Il en résulte que le champ législatif concédé par cette délégation est essentiellement subsidiaire et en principe, sujet au contrôle de l'autorité suprême du Parlement.

L'ensemble de la législation déléguée émane de différents niveaux ou de différentes catégories d'autorités administratives. Certaines autorités, de niveau gouvernemental ou central sont directement responsables devant le Parlement en vertu du principe de la responsabilité ministérielle; il s'agit du Gouvernement ou du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et des ministres individuellement. Un autre niveau d'autorité est aussi, à certains égards, responsable devant le Parlement: il s'agit des régies, commissions ou corporations publiques plus ou moins autonomes par rapport au gouvernement. Une autre catégorie de corporations ou d'organismes publics ne sont pas responsables devant le Parlement: il s'agit des administrations ou institutions décentralisées soit territorialement, soit techniquement. Ces autorités sont plutôt responsables envers d'autres corps électoraux ou envers des collectivités ou groupes déterminés. Ce sont les corporations municipales de toutes catégories, les commissions scolaires, les corporations professionnelles régies par le Code des

professions(8), les cegeps et universités, les commissions de formation professionnelle de la main-d'oeuvre, des institutions de diverses catégories dans le secteur de la santé et des services sociaux, les corporations d'aide juridique et finalement les offices de producteurs créés en vertu de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles(9).

Toutes ces catégories d'autorités sont titulaires, en vertu des lois du Parlement, de pouvoirs de légiférer par délégation que l'on appelle également pouvoirs réglementaires.

Parmi ces catégories, l'Exécutif joue un rôle primordial comme délégué du Parlement. Dans certains cas, les habilitations législatives exigeront que la réglementation soit adoptée par le gouvernement, le Conseil du trésor ou un ministre; dans d'autres cas, elles obligeront les autorités réglementantes à la faire approuver par le gouvernement avant d'être mise en vigueur. Autant de modes d'exercices qui engagent l'Exécutif dans des fonctions législatives qu'il partage, par délégation, avec l'autorité démocratique que constitue le Parlement.

L'activité réglementaire du gouvernement du Québec suit un processus décisionnel qui, bien que non officialisé dans une loi sur les règlements, n'en assure pas moins un certain contrôle. La première préoccupation du gouvernement fut d'instaurer un contrôle juridique des

---

(8) L.R.Q. c. C-26.

(9) L.R.Q. c. M-35.

règlements. Aussi a-t-on institué à cette fin, en 1971, le Bureau de la législation déléguée devenu en 1981, le Bureau des règlements. Sa principale fonction est de donner au gouvernement des avis sur la légalité des projets de règlement qui lui sont présentés pour adoption ou approbation. En juin 1981, le Conseil des ministres instaurait un nouveau type de contrôle obligeant les divers ministères à fournir une étude d'impact économique avec chaque projet de règlement susceptible de créer des obligations ou d'imposer des contraintes aux entreprises.

En plus de ces deux modes de contrôle, il convient également de signaler que bon nombre de lois adoptées par l'Assemblée nationale obligent désormais le gouvernement à publier à la Gazette officielle les projets de règlements qu'il compte adopter, pour consultation auprès des groupes concernés. Enfin, une fois adoptés les règlements sont publiés à la Gazette officielle leur permettant ainsi d'être portés à la connaissance du public et assurant la connaissance judiciaire.

Comme il a été dit précédemment, le Québec contrairement au gouvernement central et aux autres provinces canadiennes, n'a cependant pas de loi sur les règlements pour encadrer son processus réglementaire. Il existe tout de même, depuis bon nombre d'années, un processus d'élaboration et d'adoption des règlements qu'il reste à rendre officiel et à généraliser au moyen d'une loi sur les règlements.

L'activité législative de l'Exécutif ne se borne pas à sa production réglementaire. En vertu de la Loi sur l'Assemblée

nationale(10), l'initiative des projets de loi comportant une incidence financière appartient en exclusivité au gouvernement. De plus c'est ce dernier qui, une fois son programme législatif annoncé dans le message inaugural, élabore les projets de loi et fixe leur contenu général allant même jusqu'à déterminer la teneur des dispositions qui comportent des délégations législatives en sa faveur ou à l'endroit des diverses autorités administratives. En d'autres termes, c'est lui qui répartit les normes entre la loi et le règlement et un examen attentif des lois en vigueur révèle que cette répartition semble reposer trop souvent sur l'opportunité politique plutôt que sur des critères objectifs et que conséquemment des normes importantes, qui devraient normalement appartenir au domaine de la loi, se retrouvent dans les règlements. Bref, pour reprendre en l'inversant, l'expression de Jean Alarie et Guy Boisvert, la délégation semble "tenir davantage du réflexe que de la réflexion".(11) Plus encore, par l'intermédiaire de son leader, il choisit le moment stratégique de la présentation des projets de loi devant l'Assemblée nationale. Et lorsqu'enfin ils sont déposés devant cette Assemblée, il est assuré de l'appui de sa majorité ministérielle qui a compris depuis longtemps qu'il lui revient d'être solidaire des décisions du gouvernement. L'apparition de partis politiques fortement structurés rend en effet l'exercice de la "responsabilité ministérielle" beaucoup moins périlleux. Les lignes de parti conditionnent forcément les votes pris à l'Assemblée Nationale.

---

(10) L.R.Q. c. A-23.1

(11) "Les critères de répartition des normes entre la loi et le règlement", (1980) 21 Les Cahiers de Droit 567.

En somme, il est permis de dire que le Conseil exécutif se transforme constamment en conseil législatif tant au niveau des lois elles-mêmes qu'au niveau de la réglementation qui en découle.

Section 3: L'érosion du pouvoir de légiférer

Les Parlements des États modernes sont-ils toujours souverains au sens où on l'entendait jadis? Le député joue-t-il encore un rôle à titre de législateur? La démocratie est-elle toujours préservée par les assemblées dites "législatives"? Si ces questions en ont fait réfléchir plus d'un au cours des dernières années, il semble maintenant se dégager un consensus autour de la thèse du déclin du parlementarisme et, plus particulièrement, de l'érosion du pouvoir législatif. La montée des partis politiques bien structurés et bien disciplinés ainsi que le développement de la solidarité ministérielle sont les principaux facteurs qui ont fait passer les pouvoirs du Parlement aux mains du premier ministre et de son Conseil exécutif.

Les nouveaux domaines d'intervention de l'État ont occasionné, d'autre part, une croissance rapide de l'administration publique et le développement d'une superstructure essentiellement au service de l'Exécutif. Il en résulte une influence grandissante de l'administration sur le gouvernement et du gouvernement sur le Parlement.

Le Québec n'est pas étranger à ce phénomène d'érosion du

pouvoir législatif théoriquement détenu par les Parlements. Le 25 février 1967, dans Le Devoir, Jean-Marc Léger résume bien le malaise qui s'est déjà installé:

> Le passage de l'initative du Parlement au gouvernement d'une part et, de l'autre, le développement pléthorique selon certains, mais inévitable en tout cas de la fonction publique, ont radicalement modifié la position classique du député. Entre un Exécutif de plus en plus dynamique, appuyé sur un nombre croissant d'experts et de grands commis et une administration complexe et multiple étendant sans cesse son intervention et son contrôle, le simple parlementaire peut se demander - et le public avec lui - quelles tâches importantes lui incombent encore. Ce sentiment d'inutilité ou d'impuissance est d'ailleurs, par un paradoxe qui n'est qu'apparent, plus sensible lorsqu'on appartient à la majorité que lorsqu'on se trouve dans l'Opposition.

En effet, l'Assemblée nationale ne compte vraiment que quelques législateurs et ce sont les membres du Conseil exécutif. Bien sûr les députés ministériels peuvent faire valoir leurs points de vue au sein du conseil des députés de leur parti avant que le gouvernement n'ait finalisé ses projets mais leur rôle, à l'Assemblée nationale, se limite à être solidaires des décisions finalement prises par leurs collègues ministres. Quant aux députés de l'Opposition, conscients de la force exercée par l'Exécutif, ils profitent de ce forum public pour tenter de démontrer à la population les faiblesses de ces mêmes décisions. Et, à cet égard, ils ont tendance à se présenter plus comme des critiques de l'activité législative du gouvernement que comme de véritables législateurs.

Maître du programme législatif qu'il présente pour adoption devant l'Assemblée nationale, l'Exécutif s'attribue, comme on l'a vu, ce qu'il est convenu d'appeler le pouvoir réglementaire ou le pouvoir de légiférer par délégation. En effet, "la plupart des lois actuelles confèrent à l'administration un pouvoir de réglementation très vaste, le législateur parlementaire se contentant d'édicter les grandes lignes de son intervention et laissant à l'autorité administrative le soin de la rendre applicable à des contextes extrêmement diversifiés"(12). Il en ressort une masse énorme de règlements régissant l'ensemble des comportements économiques et sociaux. Des relevés statistiques ont été établis pour illustrer l'importance croissante du phénomène réglementaire en terme quantitatif, à partir du nombre de pages de la Gazette officielle réservées à la publication des règlements. Bien qu'il soit difficile d'interpréter ces chiffres de façon précise, il est quand même permis de conclure que l'activité réglementaire du gouvernement est considérable. Qu'on pense seulement à la dernière refonte des règlements adoptés par le gouvernement et ses organismes (1981) qui comporte 1881 règlements répartis dans 11 volumes couvrant plus de 18 000 pages de textes!

Plusieurs organismes ont d'ailleurs dénoncé l'ampleur de ce phénomène devant la présente Commission. Le Barreau du Québec soulignait pour sa part, "que la fonction législative était devenue une des principales activités de l'administration" et "qu'il y avait finalement plus de législation provenant de l'administration que du

---

(12) GARANT, op.cit., note 7, p. 283.

Parlement". Le Centre des dirigeants d'entreprise, quant à lui, faisait remarquer que la quantité de normes édictées avait dépassé le "seuil de la gestion rationnelle". L'Union des municipalités du Québec qualifiait le phénomène d'"empire administratif qu'on ne peut évidemment remettre en question pour d'évidentes raisons mais qu'on peut certainement tenter de rendre politiquement responsable, voire même gouvernable". La Chambre de commerce du Québec allait plus loin en affirmant que "la véritable législation ne se retrouve plus aujourd'hui dans les statuts mais bien dans la deuxième partie de la Gazette officielle" dénonçant, en conséquence, le fait que bon nombre de règlements contiennent beaucoup plus d'éléments de politique que la loi habilitante elle-même. Elle ajoutait également: "On ne peut plus laisser carte blanche à l'administration et accepter que l'Assemblée nationale vote des lois dont elle ignore la portée et le contenu."

Si l'on s'accorde pour dire que le pouvoir législatif a glissé du Parlement vers l'Exécutif, il faut également constater un important glissement de l'Exécutif vers l'administration par la voie des directives ou des actes administratifs pararéglementaires. Dans son mémoire à la commission, Daniel Mockle les définit comme des "actes administratifs unilatéraux à portée générale qui permettent à une autorité supérieure de définir à l'égard des subordonnés des règles pour l'accomplissement de leurs fonctions". Bien qu'ils s'adressent uniquement d'une autorité à une autre, généralement en vertu d'un pouvoir implicite d'administration et de direction et qu'ils sont dépourvus de sanction judiciaire, ils peuvent avoir des conséquences parfois importantes sur les administrés. Selon le professeur René Dussault, par ailleurs, le

phénomène des "directives" est "un phénomène nouveau qui échappe encore à une analyse très rigoureuse et qu'il ne faut pas enfermer trop rapidement dans les catégories rigides du droit existant".(13)

Face à une administration puissante et agissante sur le plan législatif, le Parlement lui-même offre peu de contrepoids. Théoriquement puisqu'elle détient l'autorité suprême, l'Assemblée nationale pourrait récupérer la plénitude de son pouvoir législatif et édicter elle-même les normes actuellement définies par les administrations publiques. Elle pourrait également développer des mécanismes de supervision, d'encadrement et de contrôle des autorités qu'elle a habilitées à légiférer. Si l'on reconnaît encore les motifs qui ont incité le législateur parlementaire à déléguer une partie de son pouvoir de légiférer à savoir l'efficacité, la rapidité, la complexité des problèmes, le manque de temps, etc..., c'est plutôt vers cette deuxième avenue qu'il faut se diriger pour éviter que cette délégation se fasse "sans participation démocratique, sans garantie en matière de procédures et sans responsabilité à l'égard du Parlement"(14).

---

(13) DUSSAULT, René. "Les directives gouvernementales et le contrôle parlementaire sur la législation déléguée". Allocution présentée lors de la 2e Conférence du Commonwealth sur la législation déléguée, Ottawa, 12 avril 1983, p. 11.

(14) Canada, Parlement, Chambre des Communes. Quatrième rapport du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des Communes sur les règlements et autres textes réglementaires, John. M. Godfrey et Perrin Beatty, coprésidents. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1980, p. 6, para. 2.

Section 4: Le besoin d'un contrôle parlementaire du pouvoir de légiférer délégué à l'Exécutif

La production réglementaire du gouvernement doit être assujettie à une forme ou l'autre de contrôle, cela s'impose dans un système de gouvernement fondé sur le principe de la responsabilité ministérielle. L'on se rend compte toutefois que les règlements ne font l'objet des préoccupations parlementaires que de façon sporadique et à moins d'instaurer un aménagement spécifique du contrôle, celui-ci peut être très aléatoire.

Jusqu'ici au Québec, il n'y a ni procédure spécifique ni forum spécifique de contrôle parlementaire de telle sorte que les députés n'ont que rarement l'occasion de se pencher sur les règlements. Il est cependant arrivé que la Commission permanente du travail,(15) la Commission permanente de l'environnement,(16) la Commission permanente du transport(17) et la Commission permanente de l'énergie(18) aient été saisies de projets de règlement ou de règlements.

---

(15) Projet de modification du Décret relatif à l'industrie de la construction. Assemblée nationale. Journal des Débats, 1981, pp. B-2099-2141.

(16) Projet de règlement relatif aux exploitations de productions animales, Assemblée nationale, Journal des Débats, pp. B-6995-7101; pp. B-7101-7169.

(17) Étude du projet de règlement sur le transport scolaire, Assemblée nationale, Journal des Débats, 1982, pp. B-2041-2091.

(18) Ce débat a lieu annuellement: voir par exemple, Assemblée nationale, Journal des Débats, 29 septembre 1981, pp. B-1203-1282.

Depuis longtemps des voix se font entendre pour réclamer un contrôle plus serré des règlements. Au cours des audiences publiques tenues par la présente Commission, tous les organismes qui ont comparus en ont rappelé la nécessité. Pour le Centre des dirigeants d'entreprise, la fonction "contrôle" constitue une étape essentielle à tout processus de gestion. "À cet égard, (souligne-t-on) rien ne distingue la gestion d'une entreprise privée de la gestion de l'État. Mais si, dans le premier cas, les conséquences de l'absence d'un contrôle efficace n'a généralement de répercussions que sur l'entreprise elle-même, il en va différemment lorsque c'est la gestion de l'État qui souffre de l'absence de contrôle ou de contrôle déficient. Les répercussions atteignent alors tous les citoyens de cet État. Ils en feront les frais économiques, les frais sociaux et peut-être même les frais politiques". Pour la Chambre de commerce du Québec, "le contrôle parlementaire doit être exercé au nom et pour le bien des citoyens, par ceux-là mêmes qu'ils ont élus pour ce faire". L'Union des municipalités du Québec, pour sa part, croit qu'il faut "redonner au citoyen un droit de regard, voire même un contrôle sur la réglementation, les instruments qui rendent applicables l'esprit des lois, dans le respect des principes en vertu desquels elles ont été adoptées".

Autant de réactions qui viennent appuyer le besoin de rétablir un certain équilibre entre une administration publique de plus en plus puissante et les représentants élus. S'il est admis que le Parlement se départisse d'une partie de son pouvoir de légiférer, n'est-il pas de sa responsabilité de surveiller l'usage qui en est fait par ses "délégués"?

Bien sûr, l'Assemblée nationale est dotée de moyens pour contrôler l'activité du gouvernement. S'ils ne constituent pas des moyens destinés à contrôler son activité réglementaire, ils se présentent tout de même comme des recours intéressants qu'il convient au moins de rappeler. Ainsi, à chaque séance de l'Assemblée, les députés, surtout ceux de l'Opposition, peuvent se prévaloir d'une période de questions orales d'une durée de quarante-cinq minutes. C'est l'occasion d'interroger un ministre sur tout sujet d'intérêt public. Si non satisfaits des réponses reçues, ils peuvent soulever le problème lors des débats de fin de séance, le mardi ou le jeudi. Les députés peuvent également se servir des questions écrites lorsque les réponses des membres de l'Exécutif sont susceptibles d'être trop longues ou trop techniques. Enfin, depuis quelques années, la question avec débat a été introduite au règlement de l'Assemblée nationale. Posée par un député, elle est discutée au cours d'une seule séance de la commission parlementaire de qui relève l'affaire soulevée. Il ne peut y en avoir plus d'une par semaine. Outre ces périodes de "questions", le contrôle parlementaire de l'Exécutif s'exerce aussi grâce aux commissions permanentes chargées d'étudier les crédits budgétaires, les engagements financiers ou les comptes publics et parfois, au sein de commissions spéciales convoquées pour scruter l'activité d'une société d'État ou pour mesurer l'impact de certains règlements. Si ces moyens de contrôle peuvent servir, théoriquement, à surveiller l'activité législative du gouvernement, ils sont, de fait, utilisés presqu'essentiellement pour assurer le contrôle de l'activité administrative. Cette démarche est beaucoup mieux organisée et davantage implantée dans les mentalités.

En effet, au coeur même de notre régime de gouvernement parlementaire et démocratique, se trouve l'obligation pour l'Exécutif de rendre compte de son administration devant le Parlement et la responsabilité pour le Parlement de surveiller cette administration.

Aussi, en plus des moyens proprement parlementaires décrits ci-haut, l'Assemblée nationale s'est dotée d'organes chargés de lui faire rapport en cette matière. Ce sont le Vérificateur général, le Protecteur du citoyen, la Commission des droits de la personne, la Commission d'accès à l'information.

Le travail du Vérificateur général consiste à examiner les opérations du gouvernement afin de déterminer si les fonds publics ont été gérés conformément aux orientations soumises à l'approbation de l'Assemblée et à lui faire rapport des constatations de sa vérification. Normalement, ses remarques devraient être étudiées par la commission parlementaire des finances et des comptes publics.

Le Protecteur du citoyen est un autre agent du Parlement. Sa principale fonction consiste à défendre les droits du citoyen face à l'administration publique. Il reçoit les plaintes des individus ou des groupes qui se croient lésés, enquête et fait aux autorités concernées les représentations qu'il juge appropriées. Il lui revient de présenter un rapport annuel à l'Assemblée laquelle devrait en confier l'étude à une commission parlementaire.

La Commission des droits de la personne, pour sa part, a pour mandat général de promouvoir et de protéger les droits et libertés de la personne par tous les moyens qu'elle juge à propos. Dans le cadre de ce mandat, elle doit, entre autres, recevoir les plaintes des personnes qui se croient victimes d'une atteinte à un droit reconnu par la Charte des droits et libertés de la personne(19), enquêter et faire ses recommandations. Elle peut, à la limite, s'adresser au tribunal pour réclamer que ses propositions soient suivies. Un rapport de ses activités et de ses recommandations est déposé annuellement devant l'Assemblée nationale.

Enfin, la Commission d'accès à l'information, créée en 1982, est chargée de surveiller l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels(20), de faire enquête sur son fonctionnement et sur son observation. Le rapport de ses activités est déposé annuellement devant l'Assemblée nationale.

Si le Québec ne s'est pas doté de mécanismes de contrôle spécifique en matière de législation déléguée, il n'en est pas ainsi partout. Notons, à titre d'exemples, que trente-huit législatures américaines et que la plupart des pays du Commonwealth en comptent. Au Canada, la première proposition de création d'un comité parlementaire sur les règlements a été faite au fédéral en 1943.

---

(19) L.R.Q. c. C-12.

(20) L.R.Q. c. A-2.1.

En 1950, lors de l'adoption de la première Loi sur les règlements(21), l'idée fut toutefois rejetée. En 1964, le comité spécial de la procédure et de l'organisation de la Chambre des communes revint à la charge avec une proposition de création d'un comité permanent. En 1968, la Chambre crée le Comité spécial des instruments statutaires (Comité MacGuigan) qui déposa son rapport final à la fin de 1969. Ce n'est qu'en 1971, par la Loi sur les textes réglementaires(22), que le Parlement adoptait le régime actuellement en vigueur à savoir la création d'un Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes chargé de faire l'étude des règlements et autres textes réglementaires publiés en se fondant sur des critères liés à la légalité et à l'opportunité législative des textes qui lui sont soumis.

En Ontario, une loi sur les règlements existe depuis 1944 mais elle ne prévoit pas de contrôle parlementaire des règlements. Comme le notait le Comité Gordon en 1959, un contrôle d'une certaine utilité peut être exercé par les comités permanents de la Législature. La Commission royale d'enquête McRuer créée en 1964 constata dans son rapport de 1968 qu'il n'y avait pas de "systematic review of subordinate legislation by or on behalf of the Legislature"(23). Ce n'est finalement qu'en 1969 par le projet de loi 25 que la Loi sur les règlements fut amendée pour prévoir la création, au début de chaque Législature, d'un comité spécial de l'Assemblée législative.

---

(21) S.C. 1950, c. 50.

(22) S.C. 1970-71-72, c. 38.

(23) Ontario. Report of the Royal Commission Enquiring into Civil Rights, Vol 1, no 1, 1968, p. 369.

Au Manitoba et en Saskatchewan, c'est respectivement en 1960 et en 1963 que des commissions permanentes de la législation déléguée ont été créées.

L'aménagement d'un contrôle parlementaire efficace semble partout passer par une réforme qui porte sur le choix de l'instance ou du forum approprié au sein du Parlement. Il faut également cerner l'objet spécifique de ce contrôle, l'étendue, la forme et le moment.

Si, d'une part, l'instauration d'un forum particulier pour l'examen par le Parlement de l'activité législative gouvernementale est souhaitée par plusieurs, l'adoption d'une loi sur les règlements, d'autre part, semble être vu comme le premier geste que l'Assemblée nationale devrait poser avant de s'engager dans le contrôle de la législation déléguée. Les neuf autres législatures provinciales ainsi que le Parlement d'Ottawa ont d'ailleurs adopté de telles lois. Ne s'agit-il pas en effet d'accroître la transparence de l'autorité administrative habilitée à légiférer de façon à démocratiser le processus réglementaire ou par souci d'uniformiser le système actuel. C'est dans cet esprit que la plupart des intervenants qui se sont présentés devant la Commission estiment nécessaire qu'une loi sur les règlements, en plus d'établir un contrôle parlementaire de la législation déléguée, vienne assujettir les actes réglementaires à un cadre spécifique d'élaboration et d'adoption.

Le deuxième chapitre de ce rapport tentera d'expliquer, à partir des expériences vécues dans d'autres Parlements et des

suggestions du milieu, ce que pourrait contenir une loi québécoise sur les règlements et quels pourraient être les mécanismes de contrôle parlementaire les plus pertinents pour l'Assemblée nationale du Québec.

CHAPITRE II: LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE

Pour conserver une certaine autorité sur le pouvoir de légiférer qu'il délègue à l'Exécutif, le Parlement peut, en adoptant une loi, en fixer le cadre d'exercice et instituer un système lui permettant d'en vérifier et contrôler la mise en oeuvre.

Section 1: Le cadre d'élaboration et d'adoption de la législation déléguée

Le Parlement peut imposer à l'autorité à qui il délègue une partie de son pouvoir de légiférer le respect de certaines obligations relatives, entre autres, à l'élaboration et la publication des actes qu'il l'autorise à adopter. Il importe d'abord cependant, pour que la démarche soit efficace, que le législateur définisse avec précision l'acte à l'égard duquel ces obligations doivent être respectées.

Bien que son mandat ne porte pas explicitement sur ces sujets, la Commission d'étude désire tout de même, en prenant en considération à la fois les expériences étrangères et les recommandations contenues dans les mémoires qui lui ont été présentés lors de ses audiences publiques, faire quelques observations sur les modalités d'élaboration des règlements, la publication des projets de règlement et des règlements eux-mêmes, leur enregistrement et leur entrée en vigueur.

1- la notion de règlement

La notion de règlement n'est pas facile à cerner. Cette difficulté tient d'abord au fait que plusieurs termes sont utilisés pour désigner la législation déléguée. Mais, selon le Comité MacGuigan, "la confusion des noms ne tient pas seulement à l'emploi de nombreux mots différents pour décrire la même chose. Elle est aggravée par l'emploi du même mot pour décrire différentes choses"(24). De plus, la définition même de règlement, quel que soit le terme utilisé, peut varier selon l'objectif poursuivi: contrôle judiciaire, langue de la législation, contrôle parlementaire.

Il importe donc d'apporter beaucoup d'attention à cette définition puisqu'elle permet d'identifier à la fois les actes soumis au cadre d'élaboration des règlements prévu dans une éventuelle loi sur les règlements et ceux soumis au contrôle du Parlement. Pour ce faire, il est utile d'analyser d'abord comment les lois fédérales et provinciales sur les règlements définissent l'acte réglementaire, d'examiner si la législation québécoise contient une telle définition et comment elle est libellée, enfin de faire état de la définition retenue par la jurisprudence et les auteurs.

---

(24) Canada, Parlement, Chambre des Communes. Troisième rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires, Mark MacGuigan, président. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 12.

a) la notion de règlement dans les lois fédérale et provinciales sur les règlements

Le Parlement fédéral et les Assemblées législatives des neuf autres provinces ont adopté des lois sur les règlements qui comportent chacune une définition du terme "règlement" élaborée autour de critères d'inclusion, comme la nomenclature de l'acte, sa nature juridique, la disposition qui l'habilite et l'autorité habilitée à l'adopter et de critères d'exclusion.

En vertu de la loi fédérale et de la majorité des lois provinciales, sont en effet considérés comme étant des règlements, "les règles, décrets, règlements, ordonnances, résolutions, proclamations ou arrêtés".

Deuxièmement, toutes ces lois, sauf celle du Nouveau-Brunswick, prévoient que pour être compris dans la définition de règlement, ces divers textes doivent être "of a legislative nature". La loi fédérale complique la situation en utilisant une deuxième notion, celle de "texte réglementaire", plus large, englobant celle de "règlement" mais dont le libellé de la définition n'exige pas que les actes qu'elle inclut soient de nature législative. Ne sont soumis au contrôle administratif, à l'enregistrement et à la publication que les règlements et y échappent les autres textes à portée réglementaire comme les directives. Pourtant dès 1969, le Comité MacGuigan

recommandait que

> toutes les directives et les lignes de conduite des ministères, relatives à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire aux termes d'une loi ou d'un règlement, devraient être publiées et soumises à l'examen du Parlement, lorsque le public se trouve directement visé par l'exercice de cette discrétion(25).

Troisièmement, pour être considérés comme étant des règlements, ces actes doivent également, selon la plupart des lois sur les règlements, avoir été adoptés en vertu de dispositions législatives les autorisant.

Il ne semble toutefois pas nécessaire, compte tenu du libellé de ces diverses lois, que cette habilitation législative ait été formulée en termes exprès. Ce qui n'est pas sans soulever d'énormes difficultés puisque la notion d'habilitation implicite est généralement fort mal comprise. Selon les professeurs Patrice Garant et Pierre Issalys il s'agit "d'une disposition d'une loi qui attribue à une autorité un pouvoir dont la nature réglementaire n'est pas clairement indiquée"(26). Sont donc considérées comme n'étant pas des indications claires, les diverses formulations suivant lesquelles l'autorité pourrait tout autant procéder par voie générale ou impersonnelle que par décision au cas par cas. De plus, puisqu'elle constitue un phénomène déviant par

---

(25) Ibid., p. 31.

(26) GARANT, Patrice et ISSALYS, Pierre. Loi et règlement. Travaux du Laboratoire de recherche sur la justice administrative, Université Laval, 1981, p. 72.

rapport aux formes usuelles d'attribution du pouvoir règlementaire, l'habilitation implicite est souvent rédigée selon des formulations très diverses dont le seul véritable trait commun est l'absence du mot "règlement" ou d'une autre désignation susceptible d'indiquer la nature réglementaire du texte dont l'établissement est prévu.

Il arrive, dans certaines dispositions que ce soit le verbe employé pour décrire l'action que le titulaire est autorisé à accomplir qui suggère, de façon plus ou moins persuasive, que cette action va consister à édicter des textes normatifs à caractère général et impersonnel. Ainsi en est-il des verbes "prescrire", "déterminer", "fixer", "défendre" et "modifier", et des groupes verbaux "exclure de l'application de la loi", "imposer l'obligation" et "qualifier comme infraction". Certains verbes sont toutefois plus ambigüs et semblent se prêter davantage à la description de décisions individuelles qu'à celle d'actes réglementaires: par exemple "permettre" et "maintenir".

Dans certaines autres dispositions, l'emploi par le législateur d'une désignation relativement peu orthodoxe pour les textes établis dans l'exercice du pouvoir de réglementer empêche de conclure sans hésitation au caractère réglementaire du pouvoir conféré. Ainsi en est-il des termes "normes", "normes et barèmes", "tarif" ou "critères". Dans certains cas, cependant, le législateur fournit un sérieux indice du caractère réglementaire de ces textes, en y faisant référence, ailleurs dans la même loi, sous l'appellation "règlement".

La situation est encore plus angoissante lorsque le législateur

dans une même loi, prévoit des habilitations expresses et des habilitations implicites. Par exemple "le gouvernement peut, par règlement, édicter des règles..." et "le ministre peut par ordonnance (...) établir des postes d'inspection..., prescrire leurs modalités d'opérations".

Il faut noter que la loi fédérale distingue cependant les textes "pour la violation desquels une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son empire"(27) en les incluant dans la notion de "règlement" sans exiger qu'ils respectent ce critère de l'habilitation. En retenant ainsi le sous-critère des pénalités, le contrôle cesse d'être uniquement un contrôle de l'activité réglementaire de l'administration puisque de nombreux ordres ou décisions particulières sont susceptibles de sanctions pénales.

Il faut également noter que la loi fédérale sur les règlements étend la notion de "textes réglementaires" à ceux "établis par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, autrement que dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement", ce qui signifie aux textes établis en vertu de la Prérogative royale.(28) Le Comité MacGuigan en 1969(29) ainsi que le Comité mixte permanent

---

(27) Supra, note 22, art. 2 (1) b ii.

(28) Ibid., art. 2 (1) d.

(29) Supra, note 24, pp. 9-10, p. 23.

du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires(30) se sont montrés insatisfaits de cette situation et ont semblé considérer que des textes de nature législative, établis en vertu de la prérogative, devraient être inclus dans la catégorie des règlements. Quoiqu'il en soit, au fédéral ces textes sont soumis au contrôle parlementaire comme s'il s'agissait de véritables règlements.

Enfin, quatrièmement, la plupart des lois sur les règlements prévoient que pour être considérés comme étant un règlement, les textes doivent avoir été adoptés ou approuvés par certaines autorités qu'elles énumèrent. Cette énumération est soit restreinte à trois autorités, c'est-à-dire le lieutenant-gouverneur en conseil, un ministre ou un officier du gouvernement ainsi que le prévoit la loi de l'Île-du-Prince-Édouard ou étendue à une quatrième catégorie, c'est-à-dire les organismes administratifs dont les membres ou tout au moins les membres du bureau de direction sont nommés par le gouvernement en vertu d'une loi du Parlement.

À l'inverse, toutes ces lois sur les règlements excluent expressément certains actes de la notion de règlement en suivant des critères plus ou moins précis. Sont dans tous les cas exclus les règlements des "autorités locales" soit, dans six provinces, les autorités

---

(30) Canada, Parlement, Chambre des Communes. Deuxième rapport du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des Communes sur les règlements et autres textes réglementaires, Eugene A. Forsey et Robert McCleave, coprésidents. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1977, p. 17.

municipales, scolaires ainsi qu'un bon nombre de services de santé et de services sociaux. Sont aussi exclus dans plusieurs lois les règlements des corporations publiques ou privées sauf celles dont tous les membres ou tous les membres du bureau de direction sont nommés par le gouvernement. Quant à la loi fédérale, il s'avère fort difficile de dresser, de façon cohérente, la liste des exclusions qu'elle prévoit sans examiner en parallèle l'ensemble des catégories incluses.

Une telle définition par inclusion et exclusion est susceptible de comporter des inconvénients majeurs et suscite de nombreuses critiques. La loi fédérale atteint d'ailleurs à cet égard un sommet. Le Comité mixte canadien, dans son deuxième rapport déposé en 1977, estimait en effet qu'il n'est pas souhaitable que "des noms ou types de documents figurent dans la définition"(31).

Deuxièmement, à la suite des nombreuses difficultés d'interprétation auxquelles elle a donné lieu, le Comité mixte écrivait que

> la question la plus importante et la plus difficile à résoudre porte sans contredit sur la définition d'un texte réglementaire, que le comité a jugée incompréhensible et inapplicable, et qui, selon lui engendre l'incohérence même de la part des conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé qui lui donnent une interprétation à laquelle le comité ne saurait souscrire(32).

---

(31) Ibid., p. 20, para. 46.

(32) Ibid., p. 14, para. 21.

La situation semble être devenue à ce point gênante que le Comité revenait à la charge en 1980 dans son quatrième rapport:

> la définition de l'expression "texte réglementaire" est obscure et l'interprétation qu'en donne le ministère de la Justice, en autant qu'elle soit connue de votre Comité, est artificielle, et donne des résultats ridicules(33).

Enfin, ajoutait le Comité, cette façon de définir rend "la distinction entre un texte réglementaire et un règlement difficile à saisir sous certains rapports surtout pour ce qui est du sens de l'expression "établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif" et est tout aussi artificielle et donne des résultats tout aussi ridicules"(34). L'ambiguïté est d'autant plus embarrassante que les règles relatives à la publication, à l'enregistrement et au contrôle administratif ne s'appliquent qu'aux règlements, c'est-à-dire aux actes de nature législative et que le contrôle parlementaire s'applique aux textes réglementaires qui englobent bien sûr les règlements mais pas complètement semble-t-il. En résumé, sont soumis au contrôle parlementaire, premièrement, tous les textes émanant du gouverneur en conseil qu'ils soient ou non autorisés par une loi du Parlement ou sous son empire; deuxièmement, tous les textes expressément autorisés par une loi du Parlement autrement que par l'attribution de pouvoir ou

---

(33) Supra, note 14, p. 18, para. 57.

(34) Ibid.

fonction quant à l'objet dont traite le texte. Cependant, si ce texte émane d'une corporation constituée par une loi du Parlement ou sous son empire, il faut qu'il soit un règlement et que la corporation soit responsable devant le Parlement par l'intermédiaire d'un ministre; ou bien il faut qu'il soit sanctionnable par des pénalités prévues dans une loi du Parlement ou sous son empire. Si ce texte émane d'un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire, il faut qu'il régisse la pratique ou la procédure devant un tel organisme établi par une loi du Parlement ou sous son empire. Sont toutefois exclues de cette catégorie, les ordonnances du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et les textes établis sous ces ordonnances.

Le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes proposait donc, dans son deuxième rapport, d'adopter une "définition claire, établissant qu'un texte réglementaire est une mesure législative subordonnée, énonçant toutes les exceptions à cette définition et précisant notamment celles qui n'ont pas à être vérifiées par le Parlement", de "supprimer la distinction entre "règlement" et "texte réglementaire" (...) et de prévoir une seule catégorie de mesures législatives subordonnées"(35); enfin, dans son quatrième rapport, il précisait que ces mesures, "quelle que soit la façon qu'on les désigne, devraient être définies généralement dans les termes proposés par le Comité MacGuigan"(36).

---

(35) Supra, note 30, p. 41, para. 4.

(36) Supra, note 14, p. 18, para. 57 et p. 24, para. 2.

En 1969, le Comité MacGuigan proposait en effet une définition en "termes généraux" couvrant, ainsi qu'il est mentionné dans son rapport, "tous les cas d'exercice du pouvoir législatif subordonné"(37). Selon le Comité, l'expression règlement signifie

> (i) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement,
> (ii) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité des droits privilégiés de la Couronne et ayant force de loi,
> (iii) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif tombant sous les sous-alinéas (i) et (ii) qui a été subdéléguée,
> (iv) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation ou tout autre document pour l'infraction duquel une peine d'amende ou d'emprisonnement est prescrite en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement;
> mais ne comprend pas une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, ou un arrêté de caractère législatif d'une corporation constituée par une loi du Parlement ou en vertu d'une telle loi, qui n'est pas une société de la Couronne, à moins que la règle, le décret ou l'ordonnance, le règlement, l'arrêté ou le document ne tombe sous le sous-alinéa (iv).

---

(37) Supra, note 24, p. 29.

b) la notion de règlement dans l'ensemble des lois québécoises

La législation québécoise n'est pas d'un grand secours lorsqu'il s'agit de définir le terme "règlement" et d'élucider sa place dans l'ordre juridique.

La Loi d'interprétation(38) est muette sur le sujet. La Loi sur la refonte des lois et des règlements mentionne que

> dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, le mot règlement comprend une ordonnance, un décret ou une règle(39)

et distingue entre "les règlements à caractère général et permanent et ceux à caractère local ou temporaire et d'utilisation courante"(40).

La Charte des droits et libertés de la personne prévoit à l'article 56 (3) que "dans la Charte, le mot "loi" inclut un règlement, un décret, une ordonnance ou un arrêté en conseil adoptés sous

---

(38) Supra, note 6.

(39) L.R.Q. c. R-3, art. 23.

(40) Ibid., art. 24.

l'autorité d'une loi"(41). Ce libellé semble donc signifier que ces termes sont interchangeables.

De nombreuses autres lois comprennent également une définition du terme règlement mais il ne s'agit que d'une simple mention de la portée du règlement; par exemple certaines lois mentionnent:

> règlement: tout règlement adopté par le gouvernement en vertu de la présente loi(42).

Le législateur québécois n'ayant donc pas cru bon de définir ce qu'il faut entendre par règlement, il faut s'en remettre aux définitions données par la jurisprudence et les auteurs.

c) la notion de règlement dans la jurisprudence et la doctrine

La doctrine québécoise, sur la base d'une jurisprudence suffisamment élaborée, en est venue à retenir quatre éléments

---

(41) Supra, note 19, art. 56.

(42) Loi sur l'Aide sociale, L.R.Q. c. A-16, art. 1.

essentiels dans la définition du règlement. Pour les professeurs Pépin et Ouellette

> le pouvoir réglementaire prend normalement sa source dans une loi (origine); il autorise son titulaire à édicter des normes de comportement, à caractère général et impersonnel (contenu); ces normes ont force obligatoire tout comme une loi (effet). Le règlement est bien entendu une mesure décisionnelle qui découle de l'exercice d'un tel pouvoir(43).

Le professeur Patrice Garant définit pour sa part le règlement comme "un acte normatif édicté en vertu d'une habilitation législative expresse, qui dispose par voie générale et impersonnelle et qui a force de loi"(44).

Le règlement est un acte normatif parce que tout comme la loi, il a pour rôle "de créer des normes légales de comportement"(45), donc d'édicter des règles plutôt que de voir à leur application, ce qui est le propre de la décision individuelle.

---

(43) PEPIN, Gilles et OUELLETTE, Yves. Principes de contentieux administratif. Montréal, Ed. Yvon Blais, 1982, p. 84.

(44) Op.cit., note 7, p. 285.

(45) DUSSAULT, René. Traité de droit administratif canadien et québécois. Québec, P.U.L., 1974, p. 721.

Cet acte normatif doit disposer par voie générale et impersonnelle puisque la norme ne doit pas être individualisée. Comme la Cour fédérale d'appel l'a bien défini dans M.N.R. c. Creative Shoes il faut distinguer entre le pouvoir "de trancher des cas particuliers à mesure qu'ils se présentent" et celui de "formuler des règles générales que le sous-ministre et les fonctionnaires (...) doivent appliquer"(46).

Ce caractère de généralité et d'impersonnalité est de la nature même du règlement et s'applique d'ailleurs avec une plus grande rigueur à ce dernier qu'à la loi elle-même: la jurisprudence a en effet élaboré un ensemble de principes qui servent d'encadrement à l'exercice du pouvoir réglementaire et tendent à réaliser cet objectif.

Puisque le règlement est de la législation déléguée ou subordonnée, la présence d'une habilitation législative expresse s'impose. La jurisprudence semble très claire à ce sujet: le pouvoir réglementaire autonome n'existe pas dans notre régime constitutionnel, contrairement à ce qui existe en France dans la Constitution de la Ve

---

(46) (1972) C.F. 993, 1001.

République.(47) Les juges n'exigent toutefois pas que cette habilitation à réglementer soit accordée selon une formule consacrée ni même que l'acte normatif soit désigné par un terme particulier. Même si le mot "règlement" est habituellement employé, il n'est pas exclusif et les juges acceptent que le législateur utilise les termes "décret", "ordonnance", "règles", "normes" dans les dispositions habilitantes. Toutefois, l'utilisation des termes "règles" ou "normes" n'est pas nécessairement indicative d'une habilitation à faire de véritables règlements: cela pourra dépendre du contexte ou d'autres considérations sur lesquelles s'est penché une jurisprudence un peu confuse.(48)

Enfin, quatrième caractéristique, le règlement a force de loi, ce qui l'oppose à d'autres normes qui ne sont que des "directives" au sens où l'entend la doctrine, c'est-à-dire des actes à caractère quasi-réglementaire.(49) Le règlement a force de loi, c'est-à-dire qu'il s'impose de droit non seulement aux administrés, mais également à l'Administration.

---

(47) Le Conseil Privé approuvait ceci dans Cooperative Committee on Japanese Canadians c. A. G. Canada, (1947) A.C. 87, 107: "The Governor in Council has no independant status as law-making body"; voir aussi The Zamora case, (1916) A.C. 77, 90; Re Chemicals, (1943) R.C.S. 1, 13.

(48) GARANT, op.cit., note 7, pp. 286.ss.

(49) FILLION, M. "Le pouvoir discrétionnaire de l'administration: les directives", (1979) 20 C. de D. 855; aussi, PEPIN ET OUELLETTE, op.cit., note 43, pp. 91-101.

Il s'agit donc d'une définition plus simple, exprimée en termes généraux et dans laquelle figure au premier rang l'exigence que le règlement doit être un acte de nature législative. J.A. Corry écrivait d'ailleurs à ce sujet que "la question importante n'est pas de savoir qui le fait ou de quelle façon il le fait, mais bien qu'est-ce que l'organisme a été autorisé à faire"(50). Dans le même esprit, le Comité MacGuigan mentionnait qu'il "serait utile d'employer la description suivante: un règlement est une règle de conduite, décrétée par une autorité réglementante conformément à une loi du Parlement, qui a force de loi pour un nombre indéterminé de personnes; il importe peu que cette règle de conduite soit appelée un ordre, un décret, une ordonnance, une règle ou un règlement"(51).

Parmi les intervenants entendus par la Commission d'étude, Daniel Mockle faisait remarquer qu'"utilisée en remplacement d'une définition simple et claire, toute méthode qui procède par simple énumération n'est qu'un mauvais expédient". Selon lui, "pour donner à toute intervention parlementaire un minimum de rigueur, il est nécessaire d'adopter une définition matérielle pour cerner de façon claire et exhaustive la notion de règlement ou d'acte réglementaire". De plus, aux fins d'un contrôle par le Parlement, une telle définition aurait le mérite, précisait-il plus loin, de permettre aux parlementaires de "contrôler davantage l'action unilatérale de l'administration et il

---

(50) "Statutory Powers", dans Legal Essays in Honour of Arthur Moxon, 127, à la p. 133, cité par le Comité MacGuigan, supra, note 24, p. 14.

(51) Ibid.

n'est pas improbable que des controverses pourraient s'ensuivre sur la nature réglementaire de telle ou telle pratique administrative".

Le Barreau du Québec, pour sa part, après avoir affirmé "que les points de vue de la doctrine et de la jurisprudence ne doivent pas être négligés" et constaté que "les objectifs de la réforme proposée sont principalement de donner un statut et un encadrement à l'activité réglementaire de niveau gouvernemental qui affecte de façon significative la collectivité ou des catégories de citoyens", recommande de "retenir les règlements édictés ou approuvés par le gouvernement ou le Conseil du trésor. À cela, il faut joindre (précise le mémoire) les règlements édictés ou approuvés par les ministres et les régies dans les cas où ces règlements sont de portée générale s'appliquant à l'ensemble de la collectivité". Le Barreau recommande également d'exclure "les règlements de régie interne de certains organismes autonomes (... et) les règlements provenant d'organismes ou corporations publiques décentralisées ou même d'organismes privés mais assujettis au contrôle d'un ministre ou d'une régie". Dans ce dernier cas des organismes décentralisés, le Barreau précise que "dans la mesure où la réglementation qui en découle a un caractère purement local ou très limité, l'idée de décentralisation et d'autonomie doit peut-être prévaloir plutôt que celle d'une homogénéisation avec les règlements gouvernementaux proprement dits".

De son côté, le Centre des dirigeants d'entreprise, reprenant la définition du professeur Garant, "estime que la loi québécoise sur les

règlements ne devra pas s'appliquer à tous les règlements de tous les organismes habilités". Il envisage plutôt "une sélection fondée à la fois sur la portée du règlement et sur son auteur". Selon ce mémoire

> seuls les règlements de portée générale et s'appliquant à la collectivité devraient être retenus. Toutefois ce dernier critère ne saurait être intégré dans la définition des règlements assujettis à la loi puisque les producteurs de normes pourraient être tentés de prétendre plus souvent qu'il ne faudrait que la norme qu'ils s'apprêtent à adopter n'est, soit pas générale, soit ne vise qu'un nombre de personnes trop petit pour constituer une collectivité. En définitive c'est un critère négatif que nous souhaitons voir retenu: celui de la portée restreinte et du nombre réduit de personnes visées.

De plus, après avoir constaté que le gouvernement "est le plus important producteur de normes au Québec", le Centre recommande que "pour ce seul motif, tous les règlements adoptés par cette autorité doivent être soumis à la loi" de même que ceux "qui requièrent (son) approbation" et admet par ailleurs "d'emblée que les règlements qui relèvent de l'autorité des organismes décentralisés territorialement mais représentatifs de la collectivité qu'ils peuvent régir devraient être soustraits de l'application d'une loi sur les règlements". Enfin quant aux règlements des organismes "dont les pouvoirs réglementaires ne sont pas soumis à l'approbation du gouvernement", le Centre des dirigeants d'entreprise recommande qu'ils soient inclus lorsqu'ils sont soumis à l'approbation d'un ministre.

2- les modalités d'élaboration des règlements

Les règlements peuvent être élaborés, rédigés et mis en état selon divers processus. Ainsi, par exemple, en Australie, tous les projets de règlement du gouvernement sont rédigés par un bureau central de légistes à partir de mémoires d'instruction préparés par les fonctionnaires des divers ministères ou organismes. Cette pratique offre l'avantage d'assurer une certaine uniformité de rédaction et une meilleure garantie de conformité aux principes généraux du droit administratif applicables à la législation déléguée. Cette façon de procéder, compte tenu du grand nombre de règlements qui sont adoptés chaque année, nécessite cependant une importante équipe de légistes capables de rapidement assimiler les besoins du ministère client.

Il en est autrement au Canada et au Québec où les projets de règlement sont rédigés par les conseillers juridiques des ministères et organismes concernés. Cette méthode permet de mettre à contribution les fonctionnaires davantage sensibilisés au contenu des textes réglementaires requis puisqu'ils sont naturellement familiers avec les politiques, les problèmes et les préoccupations du ministère ou de l'organisme où ils oeuvrent. Pour parer, ou à tout le moins atténuer le manque d'uniformité et de rigueur qui pourrait découler de l'utilisation de cette méthode de travail, les gouvernements ont recours à un système de contrôle administratif des projets de règlement.

Au Canada, la loi fédérale sur les textes réglementaires oblige toute "autorité réglementante qui se propose d'établir un règlement..." à en faire parvenir le projet au greffier du Conseil privé, qui en collaboration avec le sous-ministre de la Justice, doit l'examiner afin de s'assurer:

> a) qu'il est autorisé par la loi en application de laquelle il doit être établi;
> b) qu'il ne constitue pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir en vertu duquel il doit être établi;
> c) qu'il n'empiète pas indûment sur les libertés et les droits existants et n'est, en aucun cas, incompatible avec les fins et les dispositions de la Déclaration canadienne des droits, et
> d) que la forme et le libellé du projet de règlement sont conformes aux normes établies"(52).

En fait, ce travail est accompli par les conseillers juridiques du Conseil privé qui relèvent du sous-ministre de la Justice. Lorsque le projet présente des difficultés, ces derniers le soulignent au ministère ou à l'organisme concerné qui modifie habituellement son projet.

Dans les autres provinces canadiennes, seule la loi de la Nouvelle-Écosse prévoit des dispositions semblables. Pourtant, sans qu'aucune loi ne l'exige, un tel contrôle administratif existe également en Ontario où il est exercé par le "Registrar of Regulations" et au Québec où il est effectué par le Bureau des règlements.

---

(52) Supra, note 22, art. 3 (2).

Ce bureau, un service du ministère de la Justice, a été créé en 1971 sous le nom de Bureau de la législation déléguée et a obtenu un statut juridique et administratif en 1975 en vertu de l'arrêté en conseil 4105-75 concernant le Comité de législation. Cet arrêté en conseil fut remplacé en décembre 1976 par l'arrêté 4156-76 et de nouveau en juillet 1981 par le décret 1907-81, sans toutefois modifier les dispositions touchant le Bureau de la législation déléguée, sauf en 1981 où son nom a été changé pour celui de Bureau des règlements.

En vertu de l'article 16 du décret, le Bureau des règlements est chargé:

> a) d'examiner les projets de règlement;
> b) de vérifier leur légalité;
> c) de s'assurer qu'ils répondent exactement au but recherché;
> d) de veiller à leur cohérence interne et à leur cohérence avec la législation existante;
> e) de voir à ce qu'ils soient convenablement rédigés.

Son rôle en est un de conseiller qui ne peut d'aucune façon imposer ses vues au gouvernement. Tous les projets de règlement que le gouvernement adopte ou approuve sont soumis à l'examen du Bureau avant leur adoption ou approbation. Toutefois, les règlements édictés ou approuvés par le Conseil du trésor, par exemple, les nombreux règlements de la fonction publique, échappent à ce contrôle. Font aussi exception les textes réglementaires édictés par certains organismes autonomes dont l'approbation par le gouvernement n'est pas requise. De plus, ce contrôle administratif n'étant pas imposé par une loi, un

ministre peut parfois réussir, en invoquant par exemple l'urgence, à court-circuiter assez facilement l'examen effectué par le Bureau. Enfin, et pour la même raison, la permanence du Bureau est loin d'être assurée; il peut en effet être aboli aussi facilement qu'il a été établi, c'est-à-dire par un simple décret du gouvernement.

Certains mémoires reçus par la Commission d'étude recommandent le maintien, au Québec, d'un tel processus d'élaboration des règlements. Le Barreau écrit à ce sujet que "les ministères responsables de l'élaboration d'un règlement et les organismes autonomes titulaires du pouvoir réglementaire devraient soumettre tout projet de règlement au sens de la loi sur les règlements au sous-ministre de la Justice". Pour sa part, le Centre des dirigeants d'entreprise, après avoir affirmé "l'importance de prévoir l'existence d'un moyen de contrôle préalable des textes réglementaires à l'intérieur même de l'Administration québécoise, recommande que chaque projet de règlement soumis à la future loi québécoise sur les règlements fasse l'objet d'un examen par le Bureau des règlements ou par un organisme analogue rattaché au ministère de la Justice".

L'un et l'autre ajoutent que le sous-ministre ou le Bureau "devrait émettre un avis attestant la conformité du projet"; le Centre précise même que l'absence d'un tel certificat empêcherait tout déroulement ultérieur du processus. Le Barreau souhaite enfin que ce contrôle administratif soit prévu dans une éventuelle loi sur les règlements.

3- la publication des projets de règlement, le préavis et la consultation préalable

Le Comité MacGuigan constatait dans son rapport que

> une critique communément formulée au sujet de la législation subordonnée est que, contrairement à la législation parlementaire, elle est, dit-on, élaborée privément sans bénéficier de l'avis et des critiques publiques(53).

Pour remédier à cette situation, aux États-Unis, depuis les années quarante, la plupart des lois sur la procédure administrative exigent que tout organisme qui se propose d'adopter un règlement en donne avis, qu'il publie par la même occasion le projet de règlement et tienne des audiences publiques pour entendre les personnes intéressées.

Depuis quelques années, le gouvernement canadien tend également à publier les projets de règlement et à consulter le public. Au Québec, la plupart des lois récentes exigent que les projets de règlement soient publiés à la Gazette officielle quelque temps (généralement de 30 à 90 jours) avant leur adoption afin que toute personne ou organisme intéressé puisse faire des représentations au ministre responsable du projet. Qu'il suffise de citer à titre d'exemple:

---

(53) Supra, note 24, p. 45.

la Loi sur la santé et la sécurité du travail(54), la Loi sur la qualité de l'environnement(55), la Loi sur les valeurs mobilières(56) et la Loi sur les coopératives(57).

L'usage du préavis, de la prépublication et, corollaire essentiel, de la consultation du public est fortement recommandé par tous ceux qui, au Canada, se sont penchés sur le phénomène de la législation déléguée.

Ainsi le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes "est d'avis qu'un tel système devrait maintenant être instauré au Canada. Les consultations officieuses ont sans doute une grande valeur, mais elles se déroulent au hasard et donnent parfois l'impression d'avoir été réglementées"(58).

Le Comité MacGuigan, pour sa part, même s'il hésite à recommander une procédure formelle de préavis ou de prépublication encourage fortement toutes les autorités réglementantes à faire les plus vastes consultations possibles et suggère à ceux qui rédigent les lois d'étudier sérieusement, dans chaque cas, la possibilité d'inclure dans les pouvoirs habilitants des dispositions exigeant que des audiences publiques soient tenues ou que d'autres formes de consultations ouvertes aient lieu.

---

(54) L.R.Q. c. S-2.1.

(55) L.R.Q. c. Q-2.

(56) L.R.Q. c. V-1.1.

(57) L.R.Q. c. C-67.2.

(58) Supra, note 14, p. 15, para. 41.

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation (Comité Peterson), après avoir "félicité les ministères et organismes qui prennent l'initiative de publier les projets de règlement", ajoute que

> pourtant, cette publication ne saurait remplacer le processus de préavis (sous forme de calendrier ou selon d'autres moyens) où celui de la consultation. Il est difficile de persuader les auteurs des règlements d'apporter d'importantes modifications à leur texte après la publication du projet final(...) Cependant, la publication à l'avance des projets de règlement offre une excellente occasion d'arrondir les angles et de faire des retouches de dernière minute(59).

Le Comité recommande donc fortement que la consultation préalable soit utilisée sous toutes ses formes:

> 1- Nous recommandons que chaque ministère et organisme mettent sur pied son propre système de consultation avec le secteur privé. Chaque système devrait prévoir un processus de consultation préalable et efficace avant qu'il soit donné suite à tout projet de réglementation.
> 2- Nous recommandons que dans tout système de consultation mis sur pied par un ministère ou un organisme figure l'établissement d'une liste publique de personnes intéressées qui seront avisées par ce ministère ou cet organisme de tout projet de réglementation.
> 3- Nous recommandons que chaque ministère et organisme publie deux fois l'an un calendrier des règlements donnant avis de tout projet de réglementation à venir.
> 4- Nous recommandons que soit établi un index de tous les calendriers publiés par les ministères et les organismes publics.
> 5- Nous recommandons que dans la mesure du possible, les ministères et les organismes publient les règlements à l'avance(60).

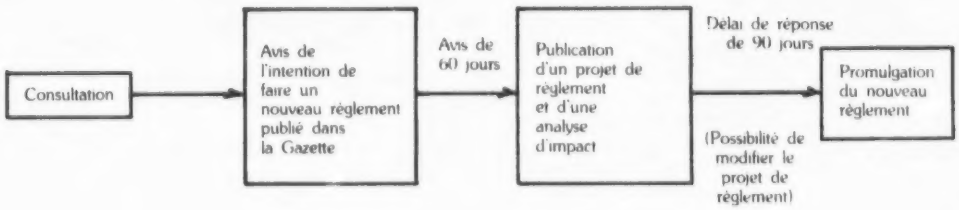
---

(59) Canada, Parlement, Chambre des Communes. Comité spécial sur la réforme de la réglementation, Rapport, James-S. Peterson, président. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1981, p. 10.

(60) Ibid., p. iii.

Le Comité reconnaît toutefois que "certains règlements (...) ne pourraient être publiés avant de prendre effet en raison des perturbations et des injustices qui en résulteraient" et ne propose donc pas "que tous les règlements soient obligatoirement publiés avant leur promulgation. C'est aux ministères et aux organismes qu'il devrait revenir de justifier la raison pour laquelle la publication anticipée d'un règlement n'est ni souhaitable ni possible"(61).

Le Conseil économique du Canada a, quant à lui, proposé un système fort intéressant, quoiqu'un peu complexe, qui s'appliquerait aux règlements "ayant des répercussions appréciables en matière de coût ou de répartition du revenu"(62). Le processus est ainsi illustré dans le rapport du Conseil:



---

(61) Ibid., p. 10.

(62) Supra, note 14, p. 14, para. 40. Rationalisation de la réglementation publique, novembre 1979, Rapport provisoire du Conseil économique du Canada.

Enfin, la Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale recommande à ce sujet que

> Tous les projets de règlement du gouvernement devraient, sauf dans des cas exceptionnels, être publiés dans la Gazette officielle avant leur adoption afin de permettre aux intéressés de faire valoir leur opinion ou de proposer les changements qu'ils jugent appropriés(63).

La majorité des mémoires reçus et des témoignages recueillis par la Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée recommande qu'un processus de consultation préalable à l'adoption des règlements et de publication des projets de règlement soixante jours avant leur adoption, soit instauré au Québec. Le Centre des dirigeants d'entreprise mentionne que "cette technique offre l'avantage considérable que les administrés ne sont pas placés devant le fait accompli et pourront parfois (...) intervenir auprès de l'autorité réglementaire". Davantage encore, le Conseil du patronat considère non seulement la prépublication et la consultation mais également l'avis de prépublication comme des "critères de nature à assurer un meilleur respect de la démocratie dans l'activité réglementaire" et demande pourquoi le Parlement ne recourt pas plus souvent aux commissions parlementaires "pour étudier certains projets de règlement importants (...) aussi importants que les lois qui les autorisent".

---

(63) QUÉBEC (prov.) Ministère des Communications, Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels. Information et liberté: rapport de la Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, Jean Paré, commissaire président, Québec, Ministère des Communications, 1981, pp. 27 et 90.

Le Barreau du Québec précise cependant qu'il ne lui "paraît pas opportun que ces procédures soient rendues obligatoires dans tous les cas; cela pourrait, dans plusieurs cas, plutôt contribuer à alourdir ou ralentir le processus sans retombées évidentes pour les citoyens".

4- l'analyse de l'impact des règlements

Il peut s'agir, ainsi que le définit le Comité Peterson, d'une "analyse très élaborée, effectuée par les ministères, des coûts, des avantages et des effets distributifs des nouveaux règlements importants" ou, plus simplement, d'une "étude pour apprécier l'opportunité d'une initiative de réglementation et pour en évaluer les conséquences vraisemblables"(64).

Au Canada, au niveau fédéral, le 14 décembre 1977 le président du Conseil du trésor et le ministre de la Consommation et des Corporations annonçaient à la suite d'une recommandation du Conseil économique du Canada, la création d'un programme d'analyse de l'impact socio-économique (AISE) de tous les règlements importants relatifs à la santé, à la sécurité et à l'équité, c'est-à-dire dans ce dernier cas la protection contre tout abus de confiance ou toute pratique mensongère. Ce programme, entré en vigueur le 1er août 1978, détermine le contenu de l'AISE et du résumé qui doit en être publié avec le projet de règlement dans la Gazette du Canada au moins soixante jours avant la date de promulgation du règlement.

---

(64) Supra, note 59, pp. 47 et 48.

Le 10 juin 1981, le Conseil des ministres du Québec décidait la mise en application immédiate d'une "Grille d'évaluation économique de la nouvelle réglementation", proposée par le ministre d'État au Développement économique. Conformément à cette décision, tout mémoire présentant un projet de règlement doit comporter une évaluation économique faite selon cette grille qui comprend les têtes de chapitre suivantes:

a) description de la situation;
b) identification des différentes options d'action possibles de nature incitative et coercitive;
c) analyse en termes de coûts-avantages ou de coûts-efficacité des différentes options retenues comme possibles;
d) analyse de l'impact de la réglementation proposée sur l'activité gouvernementale elle-même, (interrelation d'activités, conflits d'objectifs, coûts administratifs, etc.);
e) recommandation reprenant les avantages et inconvénients du scénario retenu.

Ainsi qu'il y est mentionné, cette "grille vise à mieux faire ressortir l'impact de la réglementation sur la productivité ou la rentabilité des entreprises et à proposer au gouvernement des solutions qui minimisent les effets négatifs. Cette grille concerne un aspect relativement précis de l'activité gouvernementale et ne s'applique donc pas à l'ensemble de l'administration." Sont donc exclus du champ d'application de la grille les règlements "qui, directement ou indirectement, ne créent pas d'obligations et n'imposent pas de contraintes à une entreprise" notamment tous les règlements concernant la régie interne du gouvernement, les conditions de travail des employés de l'État, les taux de taxes ou autres prélèvements

fiscaux et tous les règlements non approuvés par le Conseil des ministres. Enfin, il est important de signaler que cette évaluation économique n'est pas publiée.

Le Comité Peterson considérait qu'une analyse semblable à celle exigée par le programme AISE pourrait être faite lorsqu'il s'agit d'un "règlement dont les conséquences seraient très coûteuses". Il précisait en effet qu'il "serait improductif et financièrement prohibitif d'exiger qu'une évaluation aussi complexe soit effectuée par tout ministère ou organisme pour des règlements moins importants". Le comité recommandait donc, afin que le "processus de décision soit abordé d'une manière rigoureuse", que "la réglementation soit moins intempestive" et que "le gouvernement puisse répondre à ses objectifs de manière plus efficace", que "tous les projets de règlement fassent l'objet d'une évaluation pertinente de l'impact par le ministère ou l'organisme responsable" en répondant aux questions suivantes:

- quelle est la nature du problème?
- quelles solutions de rechange ont été envisagées?
- dans quelle mesure cette proposition résoudra-t-elle le problème?
- quels sont ses inconvénients?
- quels sont ses avantages?
- qui en profitera et qui y perdra?
- pourquoi est-ce le meilleur moyen de résoudre le problème?(65)

---

(65) Ibid., pp. 10-11.

Parmi les mémoires reçus par la Commission d'étude, celui du Conseil du patronat recommande que

> tout nouveau règlement ou toute modification importante à un règlement existant devrait faire l'objet d'une analyse coûts-bénéfices dont les résultats devraient être accessibles aux intéressés au moment où ils sont nécessaires à la tenue d'un débat éclairé. Dans les faits, cette analyse devrait être disponible auprès du ministre responsable d'un projet de règlement au moment de sa prépublication ou de sa discussion en commission parlementaire.

5- l'enregistrement des règlements

La plupart des lois sur les textes réglementaires actuellement en vigueur au Canada prévoient qu'après leur adoption, les règlements doivent être enregistrés par le greffier du Conseil privé au niveau fédéral ou par le registraire des règlements dans les provinces.

La loi de certaines provinces, par exemple celle de la Saskatchewan, du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse, prévoit également que tout règlement qui n'a pas été ainsi enregistré est sans effet. La loi fédérale ne contient pas de disposition semblable. Pourtant l'article 7 autorise le greffier du Conseil privé à refuser d'enregistrer un règlement qui n'aurait pas été soumis, avant son adoption, à l'examen

qu'il doit effectuer en collaboration avec le sous-ministre de la Justice en vertu de l'article 3. L'article 9 prévoit par ailleurs que, sauf certaines exceptions, aucun règlement ne doit entrer en vigueur avant la date de son enregistrement.

Parmi les intervenants entendus par la Commission d'étude, le Barreau du Québec et le Centre des dirigeants d'entreprise ont fortement insisté sur le fait que tous les règlements, sans exception devraient être enregistrés par le greffier du Conseil exécutif. Pour le Barreau, il s'agit même d'une "formalité essentielle sans exception (...et) ne peut voir quelles raisons peuvent motiver des dérogations à cette règle absolue". Le Centre des dirigeants d'entreprise affirme, quant à lui, qu'il "s'agit là d'une mesure d'apparence banale. Mais (poursuit-il) par-delà cette caractéristique, il en va de la sécurité juridique qu'il existe au Québec un lieu où un administré puisse être informé de l'existence d'un règlement". L'un et l'autre recommandent enfin que le défaut d'enregistrement rende le règlement sans effet.

6- la publication des règlements

Dans un système juridique où "nul n'est censé ignorer la loi", la publication des règlements constitue une formalité d'autant plus fondamentale; elle est sans doute la plus importante pour le citoyen. Toutes les lois générales sur les règlements imposent d'ailleurs aux

différentes autorités réglementantes l'obligation de publier, sauf exception, les règlements qu'elles édictent. Par exemple, alors que la loi du Nouveau-Brunswick prévoit que

> le lieutenant-gouverneur en conseil peut exempter de toute disposition de la présente loi un règlement dont la publication n'est pas, à son avis, d'intérêt général(66),

la loi de la Saskatchewan dispense expressément de la publication les trois catégories suivantes:

> a) a map or plan (which) forms part of a regulation for the purpose of illustrating a description of land; or
> b) a regulation (which) approves the form or substance of a agreement or other document; or
> c) a regulation (which) adopts any other regulation or a code or a document as forming part of the regulation as if enacted therein.

Le législateur précise toutefois que

> a copy of the map, plan, agreement, regulation, code or document shall be filed with the registrar, and the registrar may thereupon, at his discretion, dispense with the publication of the map, plan, agreement, regulation, code or document(67).

---

(66) Loi sur les règlements, L.R.N.B. c. R-7.

(67) Regulations Act, R.S.S. c. 420, art. 5.

Au Québec, même s'il n'existe pas de loi sur les règlements, le législateur, dans la plupart des lois habilitantes, impose pourtant que les règlements soient publiés à la Gazette officielle. Le gouvernement a d'ailleurs pris l'habitude de publier ses règlements même lorsque la loi habilitante est muette à ce sujet; cette habitude est d'autant plus suivie depuis que la Cour suprême a, dans l'arrêt Blaikie(68), décidé que l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867(69) s'appliquait aux règlements adoptés ou approuvés par l'Exécutif. Il demeure encore bien sûr quelques règlements qui ne sont pas publiés.(70)

La plupart des mémoires reçus par la Commission d'étude exige la publication des règlements. Selon le Barreau du Québec, "il va de soi que l'auteur de la loi ait l'obligation impérative de la porter à la connaissance des administrés par la publication. Cela vaut tout autant (précise-t-il) pour le règlement". Le Centre des dirigeants d'entreprise, après avoir reconnu que "le législateur québécois n'a pas attendu d'adopter une loi particulière pour imposer, dans la plupart des lois habilitantes, la publication des règlements" ajoute pourtant qu'il "convient maintenant de systématiser cette mesure élémentaire, mais

---

(68) Procureur général du Québec c. Blaikie (Blaikie II), (1981) 1 R.C.S. pp. 312-334.

(69) Supra, note 5.

(70) Voir par exemple certains règlements adoptés en vertu de la Loi sur l'administration financière, (L.R.Q. c. A-6); la Loi sur la Régie de l'électricité et du gaz, (L.R.Q. c. R-6); la Loi sur la Régie des services publics, (L.R.Q. c. R-8); la Loi sur la vente du métal brut, (L.R.Q. c. V-5); les règlements de régie interne de différents organismes autonomes et divers règlements régissant les conditions de travail et la rémunération de certains employés de l'État ou de ses organismes.

fondamentale. Fondamentale à ce point d'ailleurs (poursuit-il) que les exceptions devront être expresses et non point décidées par le producteur du règlement mais par le législateur". À ce propos, le Barreau

> conscient du fait que certains règlements n'intéressent qu'une catégorie limitée d'administrés et qu'ils peuvent être facilement accessibles, (...) aussi conscient que la publication de certains documents intégrés ou greffés à des règlements tels les cartes, graphiques, conventions ou autres constituerait un fardeau financier guère justifiable si les intéressés y ont par ailleurs facilement accès, (recommande) que la loi québécoise s'inspire pour les dispenser, du texte de la loi de la Saskatchewan et confie au greffier du Conseil exécutif le soin de soustraire certains documents à la publication sur la base de ces critères. Ces documents devront toutefois être accessibles pour les intéressés auprès du greffier du Conseil exécutif et mention de la dispense devrait être faite dans la Gazette officielle.

7- l'entrée en vigueur des règlements

Il importe au premier chef pour le citoyen, après avoir eu la possibilité de prendre connaissance d'un règlement, de savoir à quel moment il commence à s'appliquer. Les règlements peuvent en effet entrer en vigueur à divers moments: au moment même de leur adoption, lors de leur enregistrement ou de leur publication ou à toutes autres dates ultérieures.

Au Canada, que ce soit au niveau fédéral ou provincial, les règles concernant l'entrée en vigueur des règlements se retrouvent dans les lois sur les textes réglementaires et dans les lois d'interprétation qui, de façon générale, prévoient que les règlements entrent en vigueur à la date de leur enregistrement sous réserve de certaines dérogations elles-mêmes contenues dans la loi ou le règlement.

Au Québec, les dispositions d'entrée en vigueur des règlements sont inscrites dans la loi qui les habilite. D'une façon générale, les lois récentes prévoient que les règlements entrent en vigueur le jour de leur publication ou à une date ultérieure qui y est fixée; les lois plus anciennes retiennent pour ce faire la date de leur adoption ou sont même souvent muettes à ce propos. Lorsque la loi est ainsi silencieuse, l'autorité réglementante a, bien sûr, la possibilité de fixer l'entrée en vigueur au moment de l'adoption ou à toute date postérieure. Enfin, si elle décide de ne rien mentionner dans le règlement, il entre en vigueur le jour de son adoption. Depuis quelques années, le Bureau des règlements suggère aux ministères et organismes de prévoir, lorsque la loi habilitante le leur permet, que les règlements n'entrent en vigueur que dix jours après leur publication afin que les citoyens aient au moins le temps de recevoir la Gazette officielle et de prendre connaissance du contenu des règlements auxquels ils seront soumis. Il faut toutefois noter que malheureusement cette suggestion n'est pas toujours suivie.

La plupart des intervenants entendus par la Commission d'étude se sont élevés contre le fait que les règlements entrent en vigueur avant que les justiciables aient pu en prendre connaissance et ont recommandé qu'un délai soit prévu entre la publication et le moment de l'entrée en vigueur. La Chambre de commerce déplore à ce sujet que trop souvent hélas les contribuables, à cause des délais de diffusion de la Gazette officielle, "se trouvent déjà en état d'infraction malgré eux" lorsqu'ils prennent connaissance des règlements. L'Union des municipalités du Québec pense, pour sa part, que

> le législateur oublie qu'il existe des délais d'impression et de transmission des textes. Les administrés ne vivent pas tous à l'ombre du Parlement, hélas! Nous ne pouvons croire que les citoyens doivent compter sur un coup de téléphone à un fonctionnaire ou encore sur les média pour leur sécurité juridique. En somme, la Loi d'interprétation devrait être modifiée de sorte qu'aucune entrée en vigueur ne puisse s'effectuer sans une certitude pratique que les administrés connaissent le droit qui s'impose à eux, et leurs conseillers aussi. "Nul n'est censé ignorer la loi" prendra un sens plus démocratique.

Enfin le Barreau du Québec pour qui "le moment de l'entrée en vigueur d'une loi ou d'un règlement est un facteur de sécurité juridique", estime que premièrement "jamais un règlement ne devrait entrer en vigueur avant son enregistrement" et que, deuxièmement, "les règlements devraient entrer en vigueur dix jours après leur publication dans la Gazette officielle pour ainsi accorder au public le temps de prendre connaissance du règlement". Sur ce point, le Barreau

n'admettrait que deux exceptions:

> - la dispense de publication décrétée par règlement du gouvernement, auquel cas c'est à la date spécifiée dans le règlement qu'il entrerait en vigueur; avis de l'enregistrement et la date d'entrée en vigueur devraient être néanmoins publiés dans la Gazette.
> - l'urgence, auquel cas c'est à la date de l'enregistrement que le règlement entrerait en vigueur. La publication devrait alors mentionner la date de l'enregistrement.

Le Barreau recommande également que "dans les cas où un règlement entre en vigueur avant sa publication, la loi sur les règlements devrait contenir une disposition (semblable à celle de la loi de la Colombie britannique) suivant laquelle une personne ne (pourrait) être condamnée (...) à une sanction pénale à moins que l'autorité qui poursuit démontre au Tribunal que la substance du règlement a été portée à la connaissance du public ou des personnes susceptibles d'être affectées".

Section 2: Le système de contrôle parlementaire de la législation déléguée

L'aménagement d'un système de contrôle parlementaire qui soit efficace nécessite, sur différents aspects, la prise en considération de diverses possibilités et la discussion de diverses hypothèses en tenant compte à la fois des expériences étrangères et des recommandations contenues dans les mémoires qui ont été présentés à la Commission d'étude lors de ses audiences publiques. Il importe en effet de se

demander sur quoi pourrait porter ce contrôle parlementaire, à l'égard de quels règlements il pourrait être exercé, par qui il pourrait être effectué, à quel moment et selon quelles techniques.

1- l'objet du contrôle parlementaire

Le contrôle exercé par le Parlement sur la législation adoptée par l'Exécutif et l'Administration peut porter sur la légalité de cette dernière, sur son opportunité législative ou encore son bien-fondé.

a) le contrôle de la légalité des règlements

Le contrôle de la légalité des règlements consiste à en vérifier la conformité à la règle de droit, c'est-à-dire à examiner si le règlement respecte les principes établis par la jurisprudence et reconnus par la doctrine; par exemple, l'adoption d'un règlement doit être autorisée par une loi, un règlement ne peut avoir d'effet rétroactif, imposer une taxe ni prescrire des sanctions pénales à moins qu'un texte de loi ne le permette expressément, un règlement ne peut accorder de purs pouvoirs discrétionnaires, être vague et indéterminé ni aller à l'encontre des droits et libertés de la personne.

Bien entendu, il appartient davantage aux tribunaux d'exercer un tel examen. En effet, selon le principe constitutionnel de la

séparation des pouvoirs, les cours ont vocation normale au contrôle de la légalité des actes du pouvoir exécutif. Conséquemment, elles ont d'ailleurs développé en ce domaine une expertise particulière qui, jointe au temps dont elles disposent et au support d'un cadre procédural conçu précisément pour débattre contradictoirement les questions juridiques litigieuses, assure un contrôle de la légalité plus approprié, lequel constitue un gage de sécurité juridique tant pour l'administration que pour les administrés. En s'érigeant en véritable tribunal de la légalité des règlements, le Parlement risquerait donc non seulement de se substituer, sans qu'il en soit vraiment besoin, aux cours de justice mais également de perdre toute crédibilité le jour où ces dernières déclareraient parfaitement valides des règlements dont il aurait mis en doute la légalité.

Le Parlement peut toutefois examiner la légalité des règlements en se fondant non pas sur l'ensemble des principes du droit mais sur certains critères retenus par lui et couvrant non seulement quelques-uns de ces principes, mais également des points plus techniques. Cet examen devient alors plus mécanique et moins susceptible de faire double emploi avec la juridiction des tribunaux. Il en est ainsi au Canada, au Royaume-Uni et en Australie où les Parlements ont adopté des critères à peu près semblables(71): est-ce

---

(71) Au Canada, voir les critères adoptés par le Comité mixte et approuvés par la Chambre des communes et le Sénat dont la liste est reproduite dans le Deuxième rapport du Comité mixte, supra, note 30, p. 3, para. 10; au Royaume-Uni, voir l'Ordre de renvoi de la Chambre des Lords du 12 novembre 1981 et l'Ordre de renvoi de la Chambre des communes du 26 juin 1979; en Australie, voir le "Standing Order" du Sénat no 36-A.

que le règlement est autorisé par les dispositions de la loi habilitante, est-ce qu'il a été enregistré, numéroté ou publié conformément aux dispositions de la loi, est-ce que le règlement tend à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante? Est-ce que le règlement implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse? Est-ce que le règlement paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de la justice naturelle? Est-ce que le règlement est d'une signification obscure, mal rédigé ou nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur? etc.

Même en ce cas, ce contrôle n'est pas sans soulever des difficultés tenant en grande partie au fait qu'un gouvernement peut opposer aux avis juridiques que les parlementaires obtiennent des fonctionnaires du Parlement ceux que lui fournissent les conseillers juridiques du ministère de la Justice. Ces difficultés, d'ailleurs abondamment dénoncées et commentées par le Comité mixte canadien sur les règlements dans son deuxième rapport(72), risquent avec le temps, de miner la crédibilité même d'un système de contrôle parlementaire des règlements et de ne pas susciter l'intérêt des députés.

Pourtant, malgré toutes ces réserves, il demeure tout à fait normal que les parlementaires aient le souci de s'assurer que les règlements applicables à leurs commettants soient légalement bien

---

(72) Supra, note 30, p. 2, para. 4; pp. 26-28, para. 70-80.

faits. En effet, même si le Parlement ne constitue pas le forum idéal pour que soit abordé systématiquement et méthodiquement les problèmes de légalité conçue de façon stricte, il s'avère cependant nécessaire que les parlementaires puissent à la fois exprimer leurs inquiétudes quant à certains aspects de la légalité des règlements et vérifier, de façon générale, si l'Administration, dans l'exercice de la fonction législative qu'ils lui délèguent, respecte la règle de droit.

b) le contrôle de l'opportunité législative des règlements

Le contrôle de l'opportunité législative que certains auteurs appellent contrôle de la légalité au sens large ou de la politique législative, consiste à vérifier non seulement la légalité du texte réglementaire mais surtout la façon dont l'Administration y utilise son pouvoir de légiférer. Par exemple, en matière de rétroactivité, les parlementaires ne font pas qu'examiner si la loi habilitante la permet mais analysent, alors même qu'elle est autorisée, comment le Gouvernement a tiré avantage de cette possibilité et si la disposition rétroactive est arbitraire.

Ainsi que le mentionne d'ailleurs le Comité mixte canadien sur les règlements(73), ce contrôle est rendu possible grâce à certains des

---

(73) Ibid., p. 13, para. 13.

critères d'examen retenus par le Parlement. Par exemple, en vertu du critère canadien numéro 4 dont le libellé est semblable à celui du critère numéro 6 du Parlement anglais, numéro 5 de la Législature des Nouvelles-Galles du Sud en Australie, numéro 3 de l'Assemblée législative de la Saskatchewan et numéro 7 de celle du Manitoba, les parlementaires peuvent vérifier si le règlement à l'étude "utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante" et conséquemment en commenter la mise en oeuvre par l'Administration. Dans le même sens, le Comité mixte canadien fait remarquer qu'il lui arrive souvent, en appliquant ce critère, de demander quelle a été la raison qui a motivé l'adoption de ce texte réglementaire et quelle est la façon dont il est mis en application(74).

Autre exemple, alors qu'en vertu du onzième critère retenu par le Parlement canadien, le comité mixte peut vérifier si le règlement "impose des frais au trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne (...) sans que la loi habilitante stipule une autorisation formelle à cet effet"(75), les comités du Royaume-Uni, en vertu de leur critère numéro 1, peuvent, dès qu'une telle disposition existe dans le règlement, en commenter le contenu et la pertinence sans être limités à vérifier si elle est autorisée par la loi.

---

(74) Ibid.

(75) Ibid., p. 3, para. 10.

Enfin, de la même façon, alors qu'en vertu du critère canadien numéro 9, le comité peut vérifier si "en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante, (le règlement) semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet (d'une loi) et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée"(76), les comités d'Australie, Victoria, Nouvelles-Galles du Sud, Tasmanie, Australie Occidentale, Manitoba et Ontario peuvent, sans référence à la loi habilitante, examiner si le règlement prévoit des dispositions qu'il serait préférable d'inclure dans la loi.

Dans le même esprit, il y aurait peut-être également lieu que les parlementaires examinent les sous-délégations de pouvoirs, particulièrement lorsqu'elles sont implicites c'est-à-dire qu'elles ne sont pas expressément autorisées par la loi mais qu'elles en découlent tout de même par implication nécessaire et lorsque les normes servant à en guider le titulaire ne sont pas assez précises. Un tel examen devrait avoir lieu même si la légalité de ces sous-délégations est certaine. En effet, en plus de constituer parfois un usage abusif du pouvoir législatif subordonné, ces dispositions risquent de poser des difficultés aux citoyens lorsqu'il s'agira de déterminer qui établit les normes qui leur sont applicables. À titre d'exemple, il est possible de citer les deux règlements de 1981 sur le régime pédagogique au primaire et au secondaire qui contiennent de nombreuses sous-délégations au ministre

---

(76) Ibid.

dans un contexte confus de partage de pouvoir entre le ministère de l'Éducation et les commissions scolaires.

Il appartient vraiment au Parlement de se préoccuper de toutes ces questions de politique législative globale. L'expérience le démontre d'ailleurs: les parlementaires jouent un rôle plus fructueux en matière de contrôle de la législation déléguée lorsqu'ils débordent ainsi le cadre de la stricte légalité pour porter le débat sur des questions plus larges de politique législative. En guise d'illustration, il est possible de rappeler cette affaire des règlements fédéraux sur les tarifs postaux où, dans un rapport approuvé par les deux Chambres, le Comité mixte canadien soutenait que la réglementation des tarifs postaux par le ministre des Postes en se fondant sur l'article 13 de la Loi sur l'administration financière(77) constituait "un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir en vertu duquel il doit être établi" tandis que le ministre alléguait agir dans la légalité. À la demande des parlementaires de référer l'affaire devant la Cour suprême pour avis, le ministre répondit qu'elle était déjà devant la Cour fédérale laquelle lui donna d'ailleurs raison par la suite diminuant d'autant l'impact de leurs critiques parfois acerbes. Le problème n'en était effectivement pas un de légalité du règlement mais plutôt de politique législative puisqu'il s'agissait de déterminer s'il était opportun qu'une telle majoration des tarifs soit faite par règlement plutôt que par loi.

---

(77) L.R.Q. c. A-6.

c) le contrôle du bien-fondé des règlements

Le contrôle du bien-fondé consiste à analyser le fond même du règlement, son opportunité, sa nécessité, son efficacité, ses impacts, son mérite. Ainsi que le définit le Comité MacGuigan, il s'agit de l'étude de "ce qui se rattache directement aux solutions de fond incorporées dans les règlements et découlant du contenu de l'objet des lois habilitantes"(78).

Il semble pourtant qu'un tel contrôle soit difficilement justifiable pour divers motifs. Premièrement, l'étude de l'opportunité du contenu des règlements équivaudrait presque à réexaminer la philosophie de la loi elle-même. Deuxièmement, accorder ainsi un droit de regard général sur les actes réglementaires de l'Administration irait à l'encontre du principe même de la délégation par laquelle le Parlement accepte de lui remettre une partie de son pouvoir de légiférer pour le motif principal qu'elle a les connaissances techniques et pratiques plus poussées qui lui permettent d'adopter des solutions appropriées au fur et à mesure des besoins. Bien plus, pourquoi, s'il désire ainsi vérifier et analyser le contenu des règlements, le Parlement continuerait-il d'en déléguer l'adoption? Pourquoi n'inclurait-il pas ces normes dans la loi même(79)?

---

(78) Supra, note 24, p. 81.

(79) Supra, note 23, p. 377.

Troisièmement, l'étude des principes dont un acte réglementaire s'inspire est moins objective et moins pratique et risque, ainsi que le déplore Sir Cecil Carr dans son avant-propos de l'ouvrage du professeur Kersell, de favoriser l'esprit de parti(80). Enfin, quatrièmement, un tel examen du bien-fondé des règlements est plus long et ne permet pas de contrôler tous les textes réglementaires dans un délai raisonnable. Selon le rapport MacGuigan, "si la Commission devait examiner et la forme et les principes directeurs, elle n'en finirait plus"(81). Le Comité mixte canadien affirme quant à lui que l'étude de l'opportunité des règlements "dépasserait ses possibilités"(82) et constituerait "une tâche herculéenne"(83).

Il est d'ailleurs intéressant de rappeler à ce sujet que les divers Parlements où un contrôle de la législation déléguée existe ne considèrent généralement pas la politique administrative ou les mérites d'un acte réglementaire. Il en est ainsi, entre autres, en Australie et au Canada.

Pourtant, il est nécessaire que les parlementaires s'assurent que la législation adoptée par l'Administration ne va pas à l'encontre de l'esprit de la loi. Il importe également que les parlementaires puissent

---

(80) KERSELL, John E. Parliamentary Supervision of Delegated Legislation. London, Stevens and Sons Ltd., 1960, pp. VII ss.

(81) Supra, note 24, p. 81.

(82) Supra, note 14, p. 8, para. 13.

(83) Ibid., p. 9, para. 16.

évaluer les impacts de la législation déléguée comme ils le font pour la législation. Ce contrôle est d'autant plus réalisable que, contrairement aux craintes exprimées plus haut, il ne s'agit pas, à cette occasion, de rediscuter des politiques contenues dans la loi mais de vérifier la façon dont elles sont mises en application dans le règlement. De plus, en réaction à cette crainte selon laquelle le contrôle du bien-fondé empêcherait les parlementaires d'examiner tous les règlements dans un délai raisonnable, le Comité mixte canadien souhaite que les comités n'étudient le bien-fondé que de certaines mesures législatives subordonnées(84). Le Comité Peterson soutient à ce sujet que beaucoup de règlements "ne méritent pas de retenir l'attention du Parlement"(85).

Il importe de mentionner, à l'appui, qu'au Royaume-Uni une analyse du bien-fondé de certains règlements est effectuée soit en Chambre soit par les Standing Committees et qu'en Saskatchewan un comité de l'Assemblée législative doit déterminer si les règlements des corporations professionnelles, et uniquement ceux-là, sont d'intérêt public ou non. De plus, le Comité mixte canadien estimait, dans son quatrième rapport, qu'il "conviendrait d'étudier le caractère politique et la valeur de la législation déléguée (...et) de procéder à une évaluation de l'efficacité d'une mesure législative subordonnée en

---

(84) Ibid.

(85) Supra, note 59, p. 27.

vigueur pendant une période de temps raisonnable"(86). Le Comité Peterson recommandait pour sa part que le Parlement devrait pouvoir se pencher sur certains règlements pour en évaluer le bien-fondé et faire rapport à ce sujet. "Ce besoin (poursuivait-il) est particulièrement pressant dans les cas où le Parlement n'a pas l'occasion de débattre les politiques au cours de l'étude de la loi habilitante ou lorsque l'article de la loi dont découlent les règlements confère un pouvoir législatif étendu"(87).

Enfin, il ne faut pas négliger le fait que les parlementaires sont beaucoup plus intéressés, disponibles et préparés à exercer ce contrôle qui correspond davantage à leurs préoccupations. En effet, l'élaboration et la contestation de politiques de même que la définition du contenu normatif applicable aux citoyens qu'ils représentent comptent, à n'en pas douter, parmi les rôles fondamentaux des parlementaires.

Déterminer quel devrait être l'objet du contrôle parlementaire, s'avère difficile. Il s'agit même, selon le Comité MacGuigan, de "la question la plus importante"; d'autant plus importante que la réponse qui y est apportée peut orienter l'ensemble du système de contrôle parlementaire.

---

(86) Supra, note 14, p. 8, para. 14.

(87) Supra, note 59, p. 27.

Les témoignages recueillis et les mémoires reçus sont d'ailleurs assez partagés à ce propos. S'il est possible d'y déceler un certain penchant pour le contrôle de l'opportunité en raison, d'une part, de la nature et du rôle propre de l'institution parlementaire et, d'autre part, de l'existence d'instances de contrôle de la légalité des règlements comme les tribunaux dont c'est la fonction propre, il faut toutefois mentionner que le contrôle de la légalité, sur certains points préalablement définis dans des critères, n'est pas totalement écarté. Le professeur Pierre Issalys écrit à cet égard que "si l'objet naturel du contrôle parlementaire des règlements est principalement leur opportunité, il englobe aussi, par vocation ou à titre accessoire, un certain contrôle de la légalité". Le Barreau du Québec estime, pour sa part,

> que le contrôle de la légalité des règlements ne doit pas être la préoccupation dominante ou principale d'une Commission parlementaire des règlements: cela relève des tribunaux. L'objet du contrôle parlementaire (poursuit-il) est de vérifier si l'Exécutif fait de bons règlements c'est-à-dire des règlements qui sont les moyens adéquats d'atteindre les objectifs de la loi dans le respect des droits et libertés du citoyen.

Et il ajoute que

> de façon générale, il apparaît évident qu'une commission parlementaire ne peut ni ne doit négliger les questions d'opportunité. Il ne s'agit pas de remettre en cause la politique sous-jacente à la loi elle-même; mais un contrôle de l'opportunité du contenu des règlements au regard des objectifs de la loi est souhaitable.

D'où il conclut que "l'objet du contrôle parlementaire du règlement doit avoir un caractère mixte. Il ne s'agirait pas (précise-t-il) d'un contrôle de légalité pure; ce contrôle pourrait s'étendre aux questions d'opportunité sans négliger les aspects de légalité qui y sont connexes". Enfin, il recommande que

> la Commission parlementaire des règlements adopte elle-même les critères du contrôle en retenant que le contrôle parlementaire n'a pas à se substituer au contrôle judiciaire. Ce doit être un contrôle de la politique gouvernementale mise en oeuvre par le moyen d'un texte subordonné qu'on appelle le règlement. La commission parlementaire devrait rechercher tous les éléments d'arbitraire qui auraient pu se glisser dans l'exercice du pouvoir réglementaire.

2- l'étendue du contrôle parlementaire

Dans les divers Parlements où un contrôle de la législation déléguée existe, le contrôle de la légalité s'étend généralement à tous les règlements soumis à l'application de leur loi sur les règlements. Il en est ainsi en Australie(88) et dans les États australiens, au Canada(89) et dans les trois provinces où un tel contrôle existe et au Royaume-Uni(90).

---

(88) "Standing Order" du Sénat, no 36-A.

(89) Loi sur les textes réglementaires, supra, note 22, art. 26.

(90) Ordre de renvoi de la Chambre des Lords et de la Chambre des communes, supra, note 71.

Si un tel mandat s'avère justifié lorsqu'il s'agit de vérifier la légalité des règlements puisque ce contrôle plus objectif doit être effectué sans distinction, il en est autrement lorsqu'il s'agit d'en analyser le bien-fondé puisque les règlements n'ont pas tous la même importance. Le Comité Peterson soulignait d'ailleurs à ce propos "qu'un grand nombre de règlements, et peut-être même la plupart d'entre eux, ne revêtent que peu d'importance et ne méritent donc pas de retenir l'attention du Parlement (quant à l'évaluation de leur bien-fondé). Par contre (poursuivait-il) certains traduisent des décisions de principe qui peuvent avoir une incidence profonde sur le secteur privé. Le Parlement devrait pouvoir se pencher sur ces textes et faire rapport à ce sujet"(91). L'à-propos d'un tri s'impose donc en cette matière.

Au Royaume-Uni, ne sont soumis au contrôle de leur bien-fondé que les règlements dont la loi habilitante prévoit à la fois le dépôt devant le Parlement et la soumission à une résolution affirmative ou négative. Le tri est donc fait, à la pièce, par le législateur lors de l'adoption de la loi; en réalité, il est fait par le ministre responsable qui accepte qu'il en soit ainsi. Il faut cependant préciser que la grande majorité des lois prévoit ainsi le dépôt et la ratification ou le désaveu des règlements. En Saskatchewan, le législateur a également lui-même fait un choix, par avance, en ne soumettant au contrôle de leur bien-fondé que les règlements des corporations professionnelles.

---

(91) Supra, note 59, p. 27.

Plusieurs mémoires reçus par la Commission d'étude préconisent que tous les règlements assujettis à l'application d'une éventuelle loi sur les règlements soient soumis au contrôle du Parlement. Le Centre des dirigeants d'entreprise nuance toutefois cette recommandation en souhaitant que le forum parlementaire chargé d'effectuer ce contrôle puisse "procéder lui-même au tri de ceux qu'il souhaite étudier ou examiner". Par ailleurs, en matière de contrôle du bien-fondé des règlements, le professeur Pierre Issalys, reconnaissant qu'en pratique l'Assemblée ne peut assurer un contrôle continu de tous les règlements en raison de l'ampleur de la production réglementaire et des répercussions sociales très circonscrites d'un grand nombre d'entre eux, recommande une modulation du contrôle parlementaire selon le contenu du règlement. Selon lui en effet l'exclusion législative, fondée sur leur contenu, de certains règlements s'avère irréaliste puisqu'il est difficile, par avance, de juger de l'importance de ce contenu et de renoncer à tout contrôle.

3- le forum du contrôle parlementaire

Le contrôle de la législation déléguée peut être effectué par différents forums ou instances parlementaires que ce soit l'Assemblée elle-même, l'une de ses commissions ou une personne nommée par elle. Quel que soit le forum, il est par ailleurs nécessaire de prévoir un personnel spécialisé.

a) le Parlement

Il arrive que le contrôle de la législation déléguée soit effectué par l'ensemble des députés sur le parquet même de la Chambre. En Australie, par exemple, la loi d'interprétation exige que les règlements soient déposés devant les deux Chambres du Parlement à qui il appartient de les désavouer. Il en est de même au Royaume-Uni où la majorité des lois habilitant le gouvernement à adopter des règlements en exige ainsi le dépôt et en autorise le désaveu.

Le choix d'un tel forum est d'autant plus justifié qu'il s'agit d'analyser le bien-fondé des règlements. Toutefois, à la lourdeur des débats en Chambre s'ajoute, en pratique, la difficulté non seulement de trouver le temps nécessaire au bon accomplissement de cette tâche mais également de convaincre le gouvernement de l'accorder. Ainsi, afin d'être en mesure de mieux remplir son mandat d'examiner la législation déléguée, le Parlement du Royaume-Uni a établi des Standing Committees au sein desquels les débats ont parfois lieu.

b) une commission parlementaire

L'examen de la législation déléguée est parfois effectué par un groupe de parlementaires réunis en commission de divers types.

Il peut d'abord s'agir d'une commission sectorielle, c'est-à-dire spécialisée dans un secteur particulier de l'activité étatique. Compte tenu de l'expertise de ce genre de commission, les parlementaires ne lui confient pas la vérification de la légalité des règlements, qui constitue en soi une spécialisation, mais l'analyse et la discussion du bien-fondé des règlements concernant son secteur.

Plusieurs Parlements préconisent que, parallèlement au contrôle spécifique exercé par la commission spéciale des règlements, les commissions permanentes sectorielles soient invitées à contrôler l'opportunité des règlements. Ainsi, par exemple, le Comité mixte canadien recommande, dans son quatrième rapport, que les comités permanents compétents étudient le bien-fondé de toutes mesures législatives subordonnées et qu'ils les examinent périodiquement, alors qu'elles ont été en vigueur pendant une période de temps raisonnable, pour évaluer leur efficacité et l'opportunité de leur maintien.

Il est rare toutefois qu'une procédure facilitant l'acheminement des règlements vers les commissions parlementaires compétentes ait été aménagée et que le contrôle politique des règlements ait été sérieusement favorisé. À la lumière des expériences étrangères, il ressort que le contrôle parlementaire des règlements par des commissions sectorielles n'a guère donné que des résultats négligeables. Le Comité mixte canadien avoue d'ailleurs, immédiatement après avoir recommandé ce qui précède, ne pas "être optimiste quant à l'efficacité du renvoi à un comité permanent tant que le nombre de membres des

comités de la Chambre continuera d'être aussi considérable, que le roulement y sera élevé et que les comités eux-mêmes continueront à manquer de l'aide technique appropriée"(92).

Le contrôle de la législation déléguée est également effectué parfois par une commission spécialisée en ce domaine; en d'autres mots, par une commission qui ne s'occupe que de la législation déléguée quel que soit le secteur concerné. Contrairement aux commissions sectorielles, une telle commission peut plus facilement vérifier la légalité des règlements et, avec le temps, y acquérir une expertise particulière. Il semble bien d'ailleurs que la création d'une commission spéciale des règlements soit la meilleure solution ou du moins celle qui a été la plus retenue par les divers Parlements: le Canada fédéral, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, l'Australie et ses États, le Royaume-Uni.

Par ailleurs, compte tenu des nombreux secteurs d'intervention de l'État et de leur complexité, les parlementaires n'ont pas trouvé opportun de confier à une commission ainsi spécialisée dans l'étude de la légalité des règlements le soin d'en analyser le bien-fondé. Il semble pourtant possible de pallier cette difficulté en recourant à des parlementaires connaissant le secteur concerné. Le rapport Peterson

---

(92) Supra, note 14, p. 9, para. 16.

recommande d'ailleurs à ce sujet que

> pour tenir compte du fait que les membres du comité n'auraient probablement pas une connaissance suffisante de tous les domaines dont traitent les règlements qu'ils veulent étudier, (la commission) puisse s'adjoindre au plus trois membres d'office qui seraient choisis au sein du comité permanent approprié pour aider le comité à étudier le bien-fondé des règlements ou les politiques qui les sous-tendent et à évaluer des programmes de réglementation(93).

Dans un cas comme dans l'autre, pour éviter la mainmise du gouvernement sur une telle commission chargée d'étudier les règlements qu'il adopte, il importe que cette dernière ait un caractère permanent de façon à ce qu'il ne soit pas nécessaire de la reconstituer à chaque session et à ce qu'elle puisse siéger pendant les vacances parlementaires et entre les sessions. Il importe également que cette commission ait un caractère autonome de sorte qu'elle puisse se réunir périodiquement sans avoir à attendre un ordre du leader du gouvernement pour le faire et qu'elle puisse elle-même établir son ordre du jour. Il importe enfin que les représentants du gouvernement, c'est-à-dire les ministres, leaders et whips n'en soient pas membres. Il en est ainsi dans ces commissions dites d'initiative parlementaire que sont les Select Committees du Parlement du Royaume-Uni.

---

(93) Supra, note 59, pp. 29 et 31.

Généralement, la composition de cette commission réflète la représentation numérique des partis politiques au Parlement. Toutefois, afin de favoriser l'efficacité de ses travaux, le nombre de ses membres n'est pas très élevé. Le rapport Peterson recommande à ce sujet "qu'il serait avantageux à bien des égards de restreindre jusqu'à un certain point le nombre des membres des comités"(94). À titre d'exemple, il est de six en Tasmanie et en Australie Méridionale, quatorze au Royaume-Uni au sein du Joint Committee, seize en Illinois et dix-huit au Canada au sein du Comité mixte. Il est de plus des Parlements où, pour éviter les interruptions de travaux et les apprentissages trop fréquents de nouveaux membres, ces derniers sont désignés pour toute la durée de la législature. Cette façon de procéder permet aux membres d'acquérir une certaine expertise et d'assurer la pérennité des travaux. Il en est ainsi, par exemple, en Australie méridionale et en Tasmanie.

Quant à la présidence de la commission, il arrive qu'elle soit assumée par un député de l'Opposition; par exemple en Saskatchewan et au Royaume-Uni dans le cas du Joint Committee. Par contre, en Australie, elle est occupée par un sénateur du parti gouvernemental. Il est également possible, pour renforcer l'indépendance de la commission et favoriser une certaine dépolitisation de ses travaux, qu'elle soit présidée par deux parlementaires, l'un de la majorité gouvernementale, l'autre de l'Opposition comme au Comité mixte canadien. Le Comité MacGuigan, pour sa part, "n'estimait pas qu'une règle obligatoire doive

---

(94) Ibid., p. 30.

être imposée sur ce point, mais espérait voir s'établir une tradition permettant qu'on puisse en quelque sorte alterner la présidence entre le gouvernement et les membres de l'Opposition"(95).

Commentant l'expérience du Royaume-Uni, J.A. Corry écrivait:

> Bien que son mandat fut rigoureusement limité, le Comité spécial de la législation déléguée a réussi dans une large mesure à susciter des mesures législatives qui ont précisé le processus de la délégation, réduit de beaucoup ses usages répréhensibles, éveillé une opinion publique et même enrayé la verbosité des rédacteurs de mesures législatives par délégation. Les ministères rédigent avec plus de soin la nouvelle législation par délégation après avoir été réprimandés par le Comité... Les fonctionnaires le craignent et le Cabinet le respecte(96).

c) une personne nommée par le Parlement

L'examen de la législation déléguée, surtout en ce qui a trait à la vérification de sa conformité à la règle de droit, est parfois accompli par un ou des experts indépendants nommés par le Parlement, à l'exemple du Vérificateur général(97) et du Protecteur du citoyen(98),

---

(95) Supra, note 24, p. 80.

(96) CORRY, J.A. "The Prospects for the Rule of Law" dans Hodgetts, J.E. and Corbett D.C. ed. Canadian Public Administration. MacMillan Company, 1960, pp. 547-548; traduction du Comité MacGuigan, supra, note 24, p. 76.

(97) Loi sur l'administration financière, supra, note 77, art. 73-85.

(98) Loi sur le Protecteur du citoyen, L.R.Q. c. P-32.

lesquels sont tenus de faire rapport au Parlement ou à une commission de celui-ci.

Si le choix de tels experts est justifiable pour l'exercice d'un contrôle de la légalité, il devient plus discutable s'il s'agit de lui confier la tâche de vérifier l'opportunité ou la politique législative des règlements et inapproprié s'il s'agit de discuter de leur bien-fondé.

Il est intéressant de constater qu'en Irlande du Nord, le contrôle parlementaire de la légalité des règlements est ainsi confié à un fonctionnaire de l'Assemblée, l'Examiner of Statutory Rules, qui, tous les six mois, fait rapport au Secrétaire général de l'Assemblée pour éventuellement susciter un débat. Il en est de même en Australie Occidentale où la légalité des règlements est examinée par un comité de trois experts nommés par le Gouverneur en vertu de l'article 5 du Legislative Review and Advisory Committee Act, 1976 et faisant rapport au Parlement.

Cette méthode offre l'avantage de remettre entre les mains d'un expert le soin de vérifier la légalité des règlements, une tâche pour laquelle les parlementaires sont moins bien préparés et moins disponibles. Un tel choix n'est toutefois pas sans susciter quelques interrogations. En effet, les rapports de cet expert, fonctionnaire, ont-ils auprès de l'opinion publique et du gouvernement le même impact dont bénéficient ceux d'une commission formée de parlementaires? Si ceux-ci renoncent à exercer eux-mêmes le contrôle de la légalité, n'est-il pas préférable de s'en remettre carrément aux

tribunaux? Enfin, ce choix ne constitue-t-il pas une abdication trop évidente de la part des parlementaires?

d) le personnel

Quel que soit le forum qui exerce le contrôle parlementaire de la législation déléguée, il est généralement assisté dans l'accomplissement de sa tâche par un personnel compétent et indépendant du gouvernement, soit tout au moins d'un conseiller juridique auquel se joint habituellement un greffier et un personnel de secrétariat.

Le danger existe toutefois que les parlementaires, trop sollicités, délèguent facilement leur tâche à ce personnel et s'en remettent entièrement à leurs opinions. Cette attitude incorrecte peut devenir paralysante pour ce personnel qui en devenant ainsi responsable de tout, tenu de s'occuper à la fois de procédure, de tactique politique, de stratégie et de publicité risque d'être perçu comme étant le véritable contrôleur de la législation déléguée et donc soumis à la critique.

Quant au choix du forum qui devrait exercer le contrôle parlementaire de la législation déléguée, l'ensemble des mémoires et des témoignages recueillis par la Commission d'étude privilégie la création d'une commission parlementaire; particulièrement une

commission spécialisée ayant un caractère permanent et autonome. Le Barreau du Québec, entre autres, "estime qu'il est illusoire de compter exclusivement sur les commissions sectorielles permanentes de l'Assemblée nationale pour assurer un contrôle quelque peu satisfaisant; il faut de toute nécessité créer une commission permanente qui ait pour mandat spécifique de s'occuper des règlements". Quelques intervenants ont également souhaité que le nombre de membres de cette commission soit restreint, que sa présidence soit assumée par deux députés, l'un de la majorité gouvernementale, l'autre de l'Opposition et qu'elle soit assistée d'un personnel indépendant. À ces recommandations, le professeur Issalys ajoute que les membres de la commission devraient être nommés pour toute la durée d'une législature, qu'il devrait être possible d'y inviter des députés à titre d'intervenants ad hoc et que les co-présidents devraient être désignés par le président de l'Assemblée nationale également pour toute la durée d'une législature.

4- le moment du contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire peut avoir lieu à différentes étapes du processus réglementaire: lors de l'élaboration des règlements, de leur prépublication, de leur adoption, de leur publication, de leur entrée en vigueur ou encore longtemps après. Mais il a semblé préférable d'aborder la question plus globalement et, à l'instar des législations étrangères et des auteurs, de ne discuter que des contrôles

ayant lieu avant ou après l'adoption des règlements.

a) le contrôle a priori des règlements

Le contrôle parlementaire des règlements est parfois effectué avant leur adoption. Au Royaume-Uni, les lois habilitantes exigent souvent le dépôt devant le Parlement des projets de règlement. Il en est de même aux États-Unis où plusieurs lois fédérales prévoient, à la pièce, la possibilité d'un veto par une ou les deux Chambres. D'ailleurs, le 24 mars 1982, le Sénat américain votait une proposition de loi permettant aux deux Chambres d'exercer un droit de veto sur les projets de règlement. Une proposition similaire a été déposée à la Chambre des représentants mais il ne semble pas qu'elle ait été encore votée. Enfin, parmi les trente-huit États américains ayant établi un mécanisme de contrôle des règlements, six n'en n'examinent que les projets.

Il est également intéressant de signaler à ce sujet qu'en Australie, alors que l'ordre de renvoi du Parlement ne prévoit que le contrôle a posteriori des règlements, le Comité du Sénat chargé de l'examen des textes réglementaires a, à plusieurs reprises, accepté, à la demande d'un ministre, d'examiner, d'une façon informelle, certains projets de règlement afin de déterminer s'ils contenaient des dispositions auxquelles le Comité pourrait éventuellement s'opposer. Bien que cet examen a priori puisse être attrayant pour eux, les

membres du Comité doivent cependant admettre qu'il comporte aussi de nombreuses difficultés: il peut compromettre la prise de position du Comité ou de certains de ses membres lors de l'examen du texte final, le gouvernement peut utiliser son avis préalable pour tenter d'obtenir l'accord du Parlement et enfin l'absence de formalisme risque de saper sa crédibilité.

Au-delà de ces écueils particuliers à l'expérience informelle australienne, le contrôle a priori des règlements présente des inconvénients. Il impose en effet aux parlementaires une tâche qui, compte tenu d'une part de leur nombre et des effectifs dont ils disposent et, d'autre part, de l'abondante production réglementaire, peut s'avérer presque impossible. D'où le risque de retarder l'adoption des règlements ce qui, en réalité, constitue un inconvénient non pas pour le Parlement, mais pour le gouvernement. De plus, d'un point de vue plus théorique, l'examen des projets de règlement remet en cause, jusqu'à un certain point, le principe même de la délégation et certains motifs qui la justifient: le manque de temps, la nécessité de prendre des décisions rapides dans des situations d'urgence et de faire face à des situations imprévues. Il semble donc plus logique d'attendre que l'autorité réglementante ait effectivement exercé les pouvoirs qui lui ont été confiés. Sinon pourquoi ne pas tout prévoir dans les lois?

Par ailleurs, parce que la décision de l'autorité réglementante n'est pas encore arrêtée, le contrôle préalable des règlements offre l'avantage de favoriser la discussion et l'acceptation des

recommandations du Parlement de la même façon que cette autorité accepte les suggestions et les avis de la population lors de la publication des projets de règlement. Selon Kersell, "the Government can more easily take account of what is said in Parliament if it does not involve amending an instrument to which it is strongly committed"(99). Pour la même raison, le contrôle a priori favorise également les débats plus objectifs et moins partisans au sein du forum parlementaire chargé de l'accomplir; les députés ministériels se sentent en effet plus à l'aise pour critiquer un projet soumis par le gouvernement qu'une décision déjà prise. Ainsi effectué avant l'adoption des règlements, le contrôle parlementaire contribue aussi à assurer un produit fini de meilleure qualité et une plus grande sécurité juridique en évitant parfois que des normes nouvelles soient abrogées ou désavouées peu après leur adoption ou, pire encore, après leur entrée en vigueur.

Ces avantages, surtout en ce qui a trait à la discussion, aux débats moins partisans et à l'acceptation des recommandations du Parlement, sont d'autant plus marqués s'il s'agit de contrôler le bien-fondé des règlements. Le Comité mixte canadien estimait d'ailleurs dans son quatrième rapport "qu'il conviendrait d'étudier le caractère politique et la valeur de la législation déléguée bien avant qu'elle ne soit adoptée"(100).

---

(99) Op. cit., note 80, p. 166.

(100) Supra, note 14, p. 8, para. 14.

b) le contrôle a posteriori des règlements

Le contrôle parlementaire des règlements est plus souvent effectué après leur adoption. Il semble en effet que ce moment ait été privilégié par plusieurs Parlements. Au Royaume-Uni, s'il arrive que les lois habilitantes exigent le dépôt des projets de règlement, comme il a été mentionné plus haut, il est encore plus fréquent qu'elles en exigent le dépôt après leur adoption. En Australie, sauf quelques expériences informelles, tant au niveau du Parlement fédéral que de celui des États, le contrôle de la législation déléguée n'est exercé qu'a posteriori. Il en est de même au Canada, au niveau fédéral, et dans les provinces de Saskatchewan, Manitoba et Ontario. Enfin, aux États-Unis, quatorze des trente-huit États ayant instauré un contrôle parlementaire n'effectuent ce contrôle qu'a posteriori.(101)

Contrôler ainsi les règlements après leur adoption, alors que l'autorité réglementante a pris une décision à leur égard, peut à l'inverse d'un contrôle fait a priori, fausser les débats puisqu'ils risquent d'être plus fortement empreints d'esprit de parti. Les députés ministériels se sentent alors obligés de défendre la position adoptée par le gouvernement, les commentaires et recommandations, très souvent formulés par l'Opposition, risquent d'avoir moins d'impact et le gouvernement est beaucoup plus réticent à reconsidérer sa décision. Cet inconvénient devient plus évident s'il s'agit d'exercer un contrôle

---

(101) 18 États américains effectuent ce contrôle à la fois a priori et a posteriori.

du bien-fondé des règlements et que ce contrôle a lieu immédiatement après leur adoption. Il est toutefois moins manifeste, même immédiatement après l'adoption, s'il s'agit d'effectuer ce contrôle, en soi plus objectif, de la légalité, c'est-à-dire de vérifier si le règlement respecte la règle de droit.

Par ailleurs, un contrôle effectué a posteriori, tout en ne retardant pas le processus réglementaire, laisse plus de temps aux parlementaires pour accomplir un travail plus approfondi et même tenir des audiences publiques lorsqu'ils en ont la possibilité.

Le choix de ce moment peut permettre de vérifier surtout l'efficacité d'un règlement en vigueur depuis un certain temps. Cette possibilité s'avère fort intéressante pour les parlementaires sensibilisés par les plaintes de leurs électeurs aux effets souvent imprévisibles de certains règlements et qui se révèlent à l'usage. De plus, le seul fait de ne procéder à cette vérification que quelque temps après l'adoption des règlements diminue d'autant les dangers de débats trop partisans, évoqués plus haut, puisqu'à la limite ils auront pu être adoptés par les membres d'une précédente majorité. Enfin, cette vérification de l'efficacité des règlements, surtout lorsqu'elle est faite par secteurs d'activité, donne aux parlementaires l'occasion de recommander au gouvernement l'élimination des règlements vétustes ou inutiles. Le Comité mixte canadien écrivait d'ailleurs à ce sujet qu'il "conviendrait de procéder à une évaluation de l'efficacité d'une mesure législative subordonnée en vigueur pendant une période de temps raisonnable"(102).

---

(102) Supra, note 14, p. 8, para. 14.

Le Comité Peterson mentionnait pour sa part qu'il "serait utile de pouvoir évaluer les règlements en tout temps après leur adoption et de passer en revue la série de règlements déjà édictés pour en isoler ceux qui sont inutiles, vétustes ou trop incommodes"(103).

La majorité des mémoires reçus par la Commission d'étude semble préconiser un contrôle qui serait effectué avant l'adoption des règlements. Certains, dont l'Union des municipalités du Québec, suggèrent à la fois un contrôle a priori pour les règlements découlant de lois nouvelles, en réclamant leur dépôt en même temps que le projet de loi, et a posteriori pour en évaluer l'application. Le professeur Issalys recommande également que les règlements soient examinés avant ou après leur entrée en vigueur en les distinguant selon leur contenu.

5- les techniques de contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire des règlements est mis en oeuvre grâce à diverses procédures ou techniques qui vont du simple dépôt des règlements devant le Parlement jusqu'à leur ratification ou approbation par ce dernier. Chacune d'entre elles peut être retenue individuellement ou, comme il arrive d'ailleurs très souvent, jointe à l'une ou l'autre de façon à aménager un système apte à assurer un contrôle parlementaire convenable sans pour autant nuire à l'efficacité gouvernementale. Pour la clarté de l'exposé, il a toutefois semblé préférable d'en faire état séparément.

---

(103) Supra, note 59, p. 27.

a) le dépôt des règlements devant le Parlement

Selon cette procédure, le gouvernement dépose devant le Parlement les règlements qu'il a adoptés. En Australie, en vertu de l'article 48 du Acts Interpretation Act 1901-1982, tous les règlements, à moins d'une disposition contraire dans la loi, doivent être déposés devant chaque Chambre du Parlement dans les quinze jours de session qui suivent leur adoption sans quoi ils sont nuls et sans effet. Au Manitoba, la loi sur les règlements stipule que tous les règlements doivent être déposés à l'Assemblée législative. Au Royaume-Uni, par ailleurs, ne sont soumis au dépôt que les règlements dont la loi habilitante l'exige; il faut toutefois préciser qu'il en est ainsi dans la grande majorité des lois. Au Canada, au niveau fédéral, aucun texte législatif n'exige le dépôt des textes réglementaires devant les deux Chambres de sorte que les membres du Comité mixte doivent en attendre la publication dans la Gazette du Canada pour exercer leur contrôle. Dans son quatrième rapport, le Comité déplorait effectivement cette situation et souhaitait qu'une nouvelle loi sur la législation déléguée "décrète que toutes les mesures législatives subordonnées et tous les autres textes réglementaires doivent être transmis systématiquement au Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires"(104).

---

(104) Supra, note 14, p. 19, para. 61.

À ce propos, Kersell écrivait, à l'appui, que "either before publication or simultaneously with it all instruments purporting to have legislative or general administrative effect, including those about which there is doubt, ought to be laid before Parliament"(105). Le Comité MacGuigan recommandait, pour sa part, que "tous les règlements soient présentés au Parlement dès qu'ils ont été transmis au greffier du Conseil privé et enregistrés et numérotés par lui. Tout retard (précisait-il) dans le dépôt d'un règlement aux ter nes de cette disposition devrait faire l'objet d'un examen du Comité permanent des règlements (...) et, s'il y a lieu, d'un rapport à la Chambre"(106). Davantage, selon lui, "notifier formellement le Parlement des lois (sic) édictées en vertu des pouvoirs qu'il délègue à l'Exécutif et à l'Administration a une valeur constitutionnelle"(107).

En plus d'ainsi permettre au gouvernement et à l'administration de rendre compte au Parlement de l'usage qu'ils font du pouvoir de légiférer qui leur a été délégué, le dépôt des règlements leur assure une certaine publicité, permet l'information des parlementaires et, conséquemment, favorise les questions et les motions en Chambre. Pourtant, employée seule, cette procédure risque d'avoir peu d'impact.

---

(105) Op. cit., note 80, p. 165.

(106) Supra, note 24, p. 69.

(107) Ibid.

b) l'interrogation et la mise en cause des auteurs des règlements

Une deuxième technique de contrôle exercée par les parlementaires consiste à interroger ou à mettre en cause les auteurs d'un règlement pour leur permettre de s'expliquer et, le cas échéant, à les sommer de répondre à leurs questions. Ce pouvoir est parfois prévu dans la loi, comme en Ontario, dans le règlement de l'Assemblée législative comme au Manitoba et en Saskatchewan, dans le règlement de la Chambre des communes comme au Canada au niveau fédéral, dans le règlement du Sénat comme en Australie ou dans les ordres de renvoi des deux Chambres comme au Royaume-Uni.

Il peut s'agir d'une discussion où, par la persuasion, le Parlement, par l'intermédiaire du forum qu'il a choisi pour effectuer son contrôle, cherche à obtenir des ministres ou organismes concernés l'engagement de modifier ou abroger les règlements fautifs ou de proposer des modifications législatives accordant les pouvoirs habilitants nécessaires. Dans certains cas, et dans la mesure où le gouvernement a accepté de collaborer, cette façon de procéder s'est révélée efficace, à cause, entre autres, du fait que les séances et délibérations de ce forum sont publiques et que la correspondance échangée avec les ministères et organismes est publiée dans les procès-verbaux. Quantitativement, cette forme de contrôle occupe d'ailleurs la majeure partie du temps du forum retenue pour l'exercer. Par exemple, le Comité mixte canadien écrit très souvent aux

ministères ou aux dirigeants d'organismes pour leur demander des explications et les inviter à comparaître.

Il semble cependant qu'il faille éviter de multiplier inutilement les lettres et les appels téléphoniques et qu'il soit parfois nécessaire de convoquer formellement les auteurs du règlement. Il arrive en effet que les autorités réglementantes négligent de répondre, refusent de fournir certains documents ou retardent à modifier les règlements ainsi qu'elles s'y étaient engagées. Il semble qu'il faille également éviter que, lors de leur comparution, les autorités soient trop traitées comme des "invités d'honneur" venus informer les parlementaires et non expliquer ou justifier leurs règlements.

Il est enfin nécessaire de préciser que cette technique est rarement utilisée seule, mais qu'elle est au contraire souventes fois considérée comme un préalable obligatoire au dépôt d'un rapport devant le Parlement.

c) le dépôt de rapports au Parlement et leur discussion

Une troisième technique de contrôle consiste à produire des rapports pour dépôt devant le Parlement. Cette technique est bien sûr retenue dans la mesure où le contrôle n'est pas effectué par l'ensemble des parlementaires sur le parquet même de la Chambre mais par un groupe restreint d'entre eux. Ces rapports peuvent être

généraux ou particuliers selon qu'il sont formulés à la suite d'une étude plus globale du processus réglementaire et contiennent des recommandations à ce sujet ou qu'ils font état de commentaires et critiques sur des règlements inadmissibles qu'ils désirent dénoncer en particulier.

Au Royaume-Uni comme au Canada et en Australie, les divers comités déposent ainsi des rapports devant le Parlement pour porter à son attention les règlements fautifs ou suggérer des améliorations à leur processus d'élaboration et d'adoption.

Bien que peu connus, ces rapports sont d'un intérêt considérable. Ils sensibilisent l'Administration et le Parlement à divers aspects de la législation déléguée qui méritent d'être surveillés ou corrigés. Ils dénoncent certaines pratiques inadmissibles ou répréhensibles. Ils sont enfin certainement plus susceptibles de provoquer des débats au Parlement et, surtout si le forum choisi pour exercer le contrôle parlementaire a le pouvoir d'interroger les auteurs des règlements, d'embarrasser le ministre responsable des textes pris à parti. Ce faisant, ils contribuent enfin à intéresser les parlementaires au contrôle de la législation déléguée. Leur simple production a donc un effet mobilisateur susceptible de susciter des améliorations au processus réglementaire; cet effet est d'autant plus marqué qu'ils sont rendus publics et diffusés au moins au sein de l'Administration.

Il faut cependant noter que ces rapports n'ont pas toujours auprès du gouvernement ni même du Parlement, l'accueil escompté.

Par exemple, au niveau fédéral canadien, le règlement du Sénat ne prévoit pas de procédure d'approbation des rapports des comités; par contre, le nouveau règlement de la Chambre des communes prévoit que celui qui y dépose un rapport peut en même temps proposer une motion portant approbation qui lorsqu'elle est votée ne constitue toutefois qu'un engagement moral. À plusieurs reprises pourtant, malgré les plaintes des parlementaires faisant partie du Comité, les débats sur cette motion ont été retardés; et lorsqu'ils ont enfin eu lieu, sauf en une occasion ou deux, il n'ont pas été très fournis et poussés. Par exemple, le quatrième rapport du Comité mixte canadien a été adopté à la suite d'un débat d'un quart d'heure. Pourtant il ne manquait pas d'intérêt.

Par ailleurs, bien que ce nouveau règlement de la Chambre des communes prévoit que le gouvernement doit, dans un délai déterminé, donner une réponse formelle aux rapports des comités, il faut constater qu'elle s'est souvent longtemps fait attendre. Ainsi, par exemple, alors que le co-président du Comité, le 19 février 1982, inscrivait au feuilleton une question demandant quelles mesures le gouvernement avait prises ou entendait prendre au sujet des recommandations contenues dans les deuxième et quatrième rapports du Comité, une réponse formelle ne lui fut donnée que le 27 juillet suivant et encore après qu'il soit revenu à la charge les 27 mai et 16 juillet précédents.

Enfin, selon les pouvoirs que le Parlement possède en cette matière, il est possible de formuler dans ces rapports des

recommandations visant à modifier, désavouer ou ratifier les règlements fautifs.

d) le pouvoir de recommandation

Il arrive que le Parlement n'ait que le pouvoir de suggérer à l'autorité réglementante de modifier ou même d'abroger son règlement. Le Comité mixte canadien écrivait à ce sujet, dans son quatrième rapport, que "ces rôles (la persuasion morale et la rééducation) ne doivent pas être méprisés et à long terme, le rôle de rééducation peut être le plus rentable"(108).

En effet, par exemple à Ottawa, où le Parlement exerce un pouvoir de recommandation, l'expérience n'a pas été sans quelques résultats positifs: le Comité a réussi malgré toutes sortes de difficultés à faire accepter le principe du contrôle parlementaire de la législation déléguée, à suggérer des réformes très intéressantes du processus réglementaire, à fonctionner dans une atmosphère dénuée d'esprit de parti, à améliorer la rédaction des textes réglementaires, à attirer l'attention des parlementaires sur l'importance des articles habilitants et à mettre en valeur son pouvoir d'assigner et d'entendre des témoins.

---

(108) Supra, note 14, p. 10, para. 23.

Pour y arriver, le Comité a dû cependant utiliser au maximum tous ses moyens: faire au Parlement des rapports détaillés et bien articulés, forcer le Parlement, avec opiniâtreté en certains cas, à discuter ses rapports, embarrasser un gouvernement qui refuse de telles discussions, inculquer de nouvelles attitudes chez les fonctionnaires, assigner et entendre des témoins, développer de bonnes relations avec les média d'information.

Il demeure cependant que ce simple pouvoir de recommandation peut avec le temps ou à cause des attitudes acquises et des mentalités s'avérer insuffisant et trop accommodant et même nuire à l'efficacité du contrôle parlementaire de la législation déléguée. Le Comité mixte canadien le déplore d'ailleurs dans son quatrième rapport(109).

e) le pouvoir de désaveu

Certains Parlements ont le pouvoir de désavouer les règlements adoptés par le gouvernement et l'Administration, c'est-à-dire qu'ils peuvent, en votant une motion, les abroger.

Il en est ainsi en Australie où le comité chargé d'effectuer le contrôle des règlements, après avoir vainement tenté d'obtenir de la part de l'autorité réglementante l'engagement de modifier ou même

---

(109) Ibid.

d'abroger son règlement, peut recommander dans son rapport que le Parlement le désavoue. Il faut toutefois noter que même en l'absence d'une telle recommandation tout parlementaire peut présenter une motion de désaveu. Cette motion doit être débattue et votée dans les quinze jours de session suivants la présentation de l'avis sans quoi le règlement est censé avoir été désavoué. Au Royaume-Uni, la possibilité pour le Parlement de désavouer un règlement existe également mais elle doit être prévue dans la loi qui l'habilite; ce qui est d'ailleurs le cas dans plus de la moitié des lois. En 1976, par exemple, sur un total de 1114 textes réglementaires, 722 étaient adoptés en vertu de lois qui en autorisaient ainsi le désaveu. Contrairement à ce qui est prévu en Australie, si le Parlement de Westminster ne dispose pas de la motion de désaveu dans le délai fixé dans la loi, le règlement est censé accepté de sorte que le gouvernement n'a aucun intérêt à ce qu'elle soit votée.

Aux États-Unis, plusieurs lois fédérales et étatiques prévoient que les Chambres ont un droit de véto sur certains règlements. Pourtant, récemment, le 23 juin 1983, la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt Immigration and Naturalization Service v. Chadha, a, au nom de la séparation des pouvoirs, déclaré ce droit de veto insconstitutionnel.

Alors qu'au Manitoba et en Saskatchewan la loi sur les règlements(110) permet à l'Assemblée législative de désavouer les

---

(110) C.S.M., c. R-60; R.S.S. c. 420.

règlements, au Canada, au niveau fédéral, cette procédure n'existe pas de façon générale mais uniquement lorsqu'une loi particulière la prévoit expressément. À la fin de la session 1976-1977, quinze lois seulement autorisaient une telle mesure.

Dans les faits, le recours à la motion de désaveu est relativement rare et le désaveu lui-même encore plus. Ainsi, par exemple, il n'y a pas eu de désaveu formel en Australie depuis 1971, seize motions de désaveu ont été annoncées en Australie Méridionale, de juillet 1977 à juin 1980, mais toutes ont été retirées ou abandonnées et quatre-vingt-douze motions ont été déposées et discutées au Royaume-Uni en 1975-1976. La menace de cette procédure a donc un impact considérable surtout en Australie à cause de la situation constitutionnelle du Sénat et des moeurs politiques. En effet, la seule publication d'un avis de motion, consécutive le plus souvent à un rapport défavorable du forum chargé d'exercer le contrôle, suffit dans bien des cas à faire modifier les règlements critiqués.

Dans son quatrième rapport, le Comité mixte canadien, considérant à ce sujet que "le pouvoir accordé aux Chambres de révoquer des mesures législatives subordonnées, s'il est utilisé à bon escient, est essentiel au Canada", recommandait que "la législation déléguée (...) puisse être révoquée sur résolution de l'une ou l'autre Chambre", que "l'avis de motion de révocation d'une mesure législative subordonnée doive faire l'objet d'une décision dans les vingt jours de la séance, à défaut de quoi cette mesure législative serait

considérée comme étant révoquée" et qu'une "mesure législative subordonnée de même teneur qu'une mesure révoquée ne puisse pas être adoptée dans les six mois suivant la révocation (...), sans le consentement de la Chambre qui a fait la révocation"(111).

Il demeure, bien sûr, que dans bien des cas, la motion n'est pas adoptée non pas parce que le règlement pris à parti est modifié mais parce que le ministre peut presque toujours compter sur la majorité du gouvernement en Chambre pour la défaire. Par ailleurs, puisque le désaveu d'un règlement peut causer des ennuis aux citoyens qui s'y conformaient depuis son entrée en vigueur, les Parlements ont généralement prévu, comme à l'article 28.1 de la Loi d'interprétation canadienne(112), que "la validité d'une action ou d'une omission en application du règlement ainsi censé avoir été abrogé ne sera pas affectée par la résolution". Enfin, l'adoption d'une motion de désaveu ne constitue pas un vote de non-confiance envers le gouvernement. Le Comité MacGuigan mentionnait à ce sujet que "le contrôle parlementaire de la législation déléguée ne devrait pas forcément mettre le gouvernement en péril chaque fois qu'un règlement est mis en question, mais plutôt le sensibiliser aux vues des députés et au sentiment de l'opinion publique"(113).

---

(111) Supra, note 14, pp. 11-12, para. 29.

(112) S.R.C. 1970 c. I-23.

(113) Supra, note 24, p. VIII.

f) le pouvoir de ratification

En vertu de la procédure de ratification, les projets de règlement ne peuvent être adoptés, ni les règlements continuer d'avoir effet à moins que le Parlement ne les approuve de façon expresse ou implicite. Cette procédure constitue donc la forme de contrôle parlementaire la plus absolue. Il est d'ailleurs préférable qu'elle soit utilisée a priori, c'est-à-dire avant l'adoption du règlement ou du moins immédiatement après, avant qu'il ne soit en vigueur.

Au Royaume-Uni, certains règlements sont ainsi soumis à la ratification du Parlement lorsque leur loi habilitante l'exige. Cette obligation est toutefois moins fréquemment prévue que ne l'est le pouvoir de désaveu. La ratification existe également en Saskatchewan où n'y sont soumis cependant que les règlements des corporations professionnelles. Au Canada, au niveau fédéral, le pouvoir de ratification n'existe que lorsqu'une loi particulière le prévoit expressément. L'article 28.1 de la Loi d'interprétation prévoit alors que le règlement "n'entrera pas en vigueur tant et aussi longtemps qu'il ne sera pas confirmé par résolution des deux Chambres..."

Le Comité mixte canadien, dans son quatrième rapport, déplorant que le Parlement n'ait que peu de pouvoir sur les textes réglementaires, recommandait qu'il puisse "être appelé plus souvent que ce n'est actuellement le cas à ratifier des mesures législatives

subordonnées pour qu'elles puissent avoir force de loi"(114). Il ajoutait à ce sujet que

> il n'est pas possible de préciser tous les cas où la ratification serait possible et souhaitable, bien que l'utilité d'un tel recours dans les cas de mesures législatives subordonnées adoptées en vertu de lois schématiques est évidente. La ratification serait également très souhaitable dans les cas où le recours aux pouvoirs habilitants
> a) se répercuterait sensiblement sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi;
> b) imposerait ou augmenterait des impôts, des tarifs ou des frais;
> c) mettrait en oeuvre une mesure qui ne précise pas clairement la loi habilitante ou donnerait une nouvelle orientation à la mesure; ou
> d) comporterait des considérations d'importance toute particulière(115).

Dans la plupart des Parlements où elle est utilisée, cette technique ne semble pas être retenue selon des règles précises. Il s'agit davantage d'un choix politique, appartenant au ministre et déterminé en considérant, entre autres, l'importance de la loi et du règlement lui-même et l'impact que ce dernier risque d'avoir sur la population.

Par ailleurs, parce qu'elle oblige le gouvernement à trouver le temps nécessaire à l'adoption des motions requises, cette procédure peut s'avérer contraignante. Elle peut même devenir paralysante si elle est appliquée à l'ensemble des règlements puisqu'elle astreint alors le Parlement à discuter tous les règlements y compris ceux à propos desquels il n'a aucune critique à formuler. Cette technique risque donc

---

(114) Supra, note 14, p. 10, para. 24.

(115) Ibid., p. 11, para. 26.

de retarder indûment l'entrée en vigueur des règlements et, compte tenu de leur nombre considérable, d'accaparer le temps du Parlement.

En fait, cette procédure est beaucoup moins souvent prévue dans les lois. Ainsi, au Royaume-Uni, selon l'exemple déjà cité plus haut, en 1976, sur un total de 1114 textes réglementaires, 145 étaient adoptés en vertu de lois qui en exigeaient la ratification alors que 722 l'étaient en vertu de lois qui en autorisaient le désaveu. Au Canada, au niveau fédéral, le Comité mixte citait, en 1980, deux cas où les règlements, présentés sous forme de projet, demeuraient sans effet jusqu'à ce qu'ils aient été ratifiés et quatre cas où les règlements cessaient d'avoir effet après une période déterminée à moins qu'ils aient été ratifiés entre temps.(116)

---

(116) Ibid., p. 27. L'un de ces cas concernait certains règlements de la Commission d'assurance-chômage (S.C. 1970-71-72 c. 48, art. 4 (2)):

> (2) La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil et sous réserve d'une résolution du Parlement à cet effet, établir des règlements en vue d'inclure dans les emplois assurables toute personne qui est employée dans une entreprise comprise dans le cadre de la définition du mot "entreprise" dans la Loi de l'impôt sur le revenu, ou qui autrement exerce une telle entreprise.

Et les décrets créant les départements d'État. (S.R.C. 1970, c. 14 (2ième Supplément) art. 18:

> 18.(1) Un décret en conseil autorisant la publication d'une proclamation en vertu de l'article 14 ou de l'article 16 ne doit pas être pris avant que le projet du décret n'ait été déposé devant la Chambre des communes par un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada et que l'établissement du décret n'ait été approuvé par une résolution de la Chambre des communes.
>
> (2) Lorsqu'un projet de décret a été déposé devant la Chambre des communes en application du paragraphe (1), une motion demandant l'approbation du décret présentée devant la Chambre des communes en conformité des règles de cette dernière par un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada ne doit pas faire l'objet, en Chambre, d'un débat pendant plus de sept heures, après quoi la question doit être tranchée en conformité des règles de la Chambre.

À propos des techniques de contrôle parlementaire, la majorité des mémoires et des témoignages recueillis par la Commission d'étude recommande que le forum retenu pour effectuer le contrôle parlementaire de la législation déléguée ait la possibilité d'interroger les auteurs des règlements et même de tenir des audiences publiques. Ils recommandent également que ce forum fasse régulièrement rapport à l'Assemblée nationale à propos des règlements qu'il estimera inacceptables et qu'il produise, de temps en temps, des rapports généraux sur l'exercice du pouvoir réglementaire. Quelques uns d'entre eux préconisent que l'Assemblée nationale fasse des recommandations à l'autorité réglementante, alors que d'autres, plus nombreux, souhaitent qu'elle ait le pouvoir de désavouer les règlements fautifs. Le Barreau du Québec, entre autres, considère à ce propos que

> le contrôle parlementaire des règlements risque d'être dépourvu d'efficacité si la loi ne donne à la commission parlementaire que le pouvoir de faire un rapport qui n'ira qu'alimenter les débats trop souvent stériles de l'Assemblée. Aussi propose-t-il que le droit de désaveu soit créé en faveur de l'Assemblée nationale par la loi sur les règlements à l'encontre de tout règlement sur proposition majoritaire de la commission parlementaire des règlements. La loi devrait prévoir des délais de rigueur pour l'adoption de la motion de désaveu tant par la commission parlementaire que par l'Assemblée elle-même et des mécanismes pour informer la population par un avis dans la Gazette officielle.

CHAPITRE III: LES RECOMMANDATIONS

Compte tenu de l'ensemble des observations, considérations et critiques qui précèdent et des témoignages entendus lors de ses audiences publiques, **la Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée recommande l'adoption d'une loi sur les règlements qui, après en avoir défini la notion, imposerait, d'une part, un cadre à l'exercice du pouvoir de légiférer que l'Assemblée nationale délègue et instaurerait, d'autre part, un système permettant à cette Assemblée d'en contrôler la mise en oeuvre.**

Quant à la définition du terme "règlement", il semble, de toute évidence, qu'il ne faille pas utiliser la méthode énumérative retenue par le Parlement canadien. **Il serait de beaucoup préférable, en effet, qu'en se fondant sur la définition élaborée par la jurisprudence et préconisée par beaucoup d'auteurs et de comités d'étude, le législateur québécois dans une éventuelle loi sur les règlements, adopte une définition libellée en termes généraux, précisant des critères positifs qui permettent d'identifier les catégories de textes susceptibles d'être qualifiés de "règlement".** Il importe, en effet, qu'il y ait une certaine cohérence dans un système juridique et que ce qui est reconnu par la jurisprudence comme étant un règlement serve de guide au législateur et réciproquement. Il est souhaitable qu'une même notion ait une signification univoque; l'équivoque ne peut qu'être facteur d'insécurité et d'incertitude.

Quels textes ou catégories de textes émanant de l'Administration peuvent ou doivent être soumis au cadre d'exercice établi par la loi sur les règlements? Puisqu'un tel contrôle est fondamentalement justifié par le fait que le Parlement désire conserver une certaine autorité sur le pouvoir de légiférer qu'il délègue, **il est nécessaire que cette définition recouvre tous les actes de nature législative, en d'autres termes, les actes normatifs adoptés en vertu d'une habilitation législative, qui disposent par voie générale et impersonnelle et qui ont force de loi.**

Il n'y a donc pas, a priori, de raison pour que des actes n'ayant pas de contenu législatif soient couverts par la définition de règlement. C'est précisément parce qu'il est un acte de législation déléguée par la Législature, qui se départit en quelque sorte d'une attribution qui lui revient en propre(117), qu'il est opportun d'assujettir cet acte à un droit de regard spécial des parlementaires, à un contrôle différent de l'ensemble des autres actes de l'administration. Tout autre acte non législatif appartient en propre au pouvoir exécutif, qu'il soit ou non autorisé expressément par la loi.

---

(117) Le pouvoir législatif primaire est une attribution fondamentale du Parlement, comme l'exprimait le Conseil privé dans le Japanese Case: "(TRADUCTION) C'est encore l'activité législative du Parlement qui s'exerce au moment où les décrets sont adoptés et ces décrets sont des "lois"." (Cité avec appui et traduit par le J. Pigeon dans Martineau et Butler, (1978) 1 R.C.S. 118, 129. Voir également Procureur général du Québec c. Blaikie (Blaikie II), supra, note 68, p. 320: "On doit considérer les pouvoirs législatifs ainsi délégués par la Législature à un organisme constitutionnel qui en fait partie comme une extension de son propre pouvoir législatif et, par conséquent, les mesures législatives décrétées en vertu de cette délégation comme des actes de la Législature au sens de l'art. 133 de l'A.A.N.B.".

Par ailleurs, la production législative confiée à l'Administration émane de différents niveaux ou de différentes catégories d'autorités administratives. Est-il opportun d'en soumettre indistinctement l'ensemble à l'application de la loi sur les règlements? Certes pas.

Les actes normatifs adoptés par les autorités directement responsables devant l'Assemblée nationale en vertu du principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle, c'est-à-dire le Gouvernement, le Conseil du trésor et les ministres, devraient être soumis à l'application de la loi sur les règlements. Devraient également y être soumis les actes de nature législative adoptés par les autorités autonomes vis-à-vis le gouvernement(118), mais également responsables devant l'Assemblée nationale, même si ce n'est qu'indirectement, c'est-à-dire les régies, commissions, offices et autres organismes gouvernementaux.

Par contre, **les actes normatifs adoptés par des autorités décentralisées(119) et non responsables devant l'Assemblée nationale ne devraient pas être soumis à l'application de la loi sur les règlements.** Il s'agit des corporations municipales, municipalités régionales de comté, municipalités rurales, cités et villes et communautés urbaines, des commissions scolaires, régionales ou locales, des corporations

---

(118) À ce propos voir P. GARANT, op. cit., note 7, pp. 15 ss; P. KENNIFF, D. CARRIER, P. GARANT, D. LEMIEUX. Le contrôle politique des travaux administratifs. Québec, P.U.L., 1978.

(119) Par décentralisation, le professeur Garant entend l'attribution de pouvoirs juridiques autonomes à des autorités, incorporées ou non, distinctes du gouvernement; op. cit., note 7, pp. 77 ss.

professionnelles régies par le Code des professions, des C.E.G.E.P. et universités, des commissions de formation professionnelle de la main-d'oeuvre, des institutions de diverses catégories dans le secteur de la santé et des services sociaux, C.R.S.S.S., C.S.S., C.L.S.C., centres d'accueil et centres hospitaliers, des corporations d'aide juridique et des offices de producteurs crées en vertu de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles.

Il peut en être ainsi sans qu'il soit pour autant question d'une abdication par le Parlement d'un pouvoir qui lui revient en propre puisque, d'une part, ceux qui exercent le pouvoir au sein de ces organismes sont élus et donc responsables envers d'autres corps électoraux ou envers des collectivités ou groupes déterminés et que, d'autre part, leur production réglementaire est déjà soumise, surtout en matière municipale, à la consultation préalable, à la publication et même parfois au référendum.

Enfin, les actes normatifs dont le législateur requiert l'approbation par certaines autorités responsables devant l'Assemblée nationale, c'est-à-dire le Gouvernement, le Conseil du trésor(120) et les organismes autonomes, devraient également être soumis à l'application de la loi sauf ceux qui émanent des corporations municipales à cause de la nature particulière de ces institutions et du

---

(120) Le Conseil du trésor approuve surtout les règlements édictés par:
- le ministre de la Fonction publique (c. F-1.3, art. 5)
- le ministre des Affaires sociales (c. S-5, art. 173.1)
- le ministre de l'Éducation (c. I-16, art. 16.1).

processus qui préside à l'adoption de leurs règlements. Certes le règlement ainsi approuvé continue d'appartenir à l'autorité qui l'a adopté, en ce sens qu'elle seule répond judiciairement de sa légalité(121), mais il demeure, qu'au plan politique, l'autorité de tutelle assume une co-responsabilité. À cet égard, le règlement approuvé devient un acte mixte dont la paternité originelle se dédouble d'un parrainage certain; l'autorité qui approuve un règlement se trouve donc impliquée d'une certaine façon et doit au moins rendre compte de son acte d'approbation.

L'état actuel de la législation contribue déjà à justifier cette exigence. Une revue de l'ensemble des catégories de règlements que le législateur a ainsi soumis à l'approbation de ces autorités responsables devant l'Assemblée nationale permet, en effet, de constater que dans tous les cas il s'agit de règlements portant sur des objets d'intérêt général pour toute la collectivité ou dont le contenu normatif est étroitement relié aux objectifs de la loi-mère et à sa substance. Les règlements des corporations professionnelles adoptés en vertu du Code des professions en sont un bon exemple.(122) Dans certains cas même, le législateur exige qu'une catégorie de règlements soit soumise à l'approbation du gouvernement alors qu'une autre catégorie, adoptée par la même autorité n'est soumise qu'à l'approbation d'un ministre. Il

---

(121) Voir à ce sujet, GARANT, op. cit., note 7, pp. 208 ss.

(122) Supra, note 8. Voir également les règlements de la Commission d'aide juridique, L.R.Q. c. A-14; de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, L.R.Q. c. S-2.1; de la Régie des rentes, L.R.Q. c. R-9; de la Régie des entreprises de construction, L.R.Q. c. Q-1.

en est ainsi, par exemple, des pouvoirs de réglementation octroyés aux Conseils régionaux de la santé et des services sociaux.(123) Comme autre exemple, il est possible de citer les règlements des offices de producteurs adoptés en vertu de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles et approuvés par la Régie des marchés agricoles. Ces règlements, assortis de sanctions pénales importantes prévues dans la loi, portent sur un vaste champ d'activité: les conditions de production et de conservation, la composition et l'emballage des produits, les conditions de mise en marché et la fixation des prix.

Bien que, encore une fois, son mandat ne porte pas explicitement sur ces sujets, la Commission d'étude désire tout de même faire quelques recommandations sur les modalités d'élaboration des règlements, la publication des projets de règlement et des règlements eux-mêmes, leur enregistrement, leur entrée en vigueur.

À propos des modalités d'élaboration des règlements, **la Commission d'étude souhaite que le ministère de la Justice, par l'intermédiaire d'un organisme comme le Bureau des règlements, continue tout au moins à en surveiller la qualité, l'uniformité et la légalité.**

---

(123) Loi sur les services de santé et services sociaux, L.R.Q. c. S-5, art. 20-21, les règlements des C.R.S.S.S. relatifs au régime électoral des institutions sont approuvés par le gouvernement et art. 17, les règlements relatifs à la régie interne des institutions sont approuvés par le ministre.

Cependant, afin non seulement d'accorder au Bureau des règlements une véritable permanence et une certaine indépendance susceptibles d'assurer à ses avis crédibilité et force de persuasion plus grandes mais également d'éviter que certains textes puissent être soustraits à son analyse, **il apparaît nécessaire que le contrôle administratif des projets de règlement soit prévu dans la loi sur les textes réglementaires.**

Il s'avère également nécessaire, pour favoriser, ainsi que l'écrit le Conseil du patronat, "un meilleur respect de la démocratie dans l'activité réglementaire", **que les projets de règlement soient publiés au moins 90 jours avant leur adoption** de façon à ce que les intéressés puissent faire leurs commentaires et suggestions et, éventuellement en orienter le contenu. Pourtant, en ce domaine, une règle établie en termes trop généraux risque de devenir sclérosante et exige certes des exceptions.

D'une part, tous les projets de règlement ne peuvent être ainsi publiés ou faire l'objet d'audiences publiques à cause des difficultés et des injustices qui en découleraient. En effet, **certains projets de règlement, à cause de l'urgence d'une situation ou du domaine concerné, doivent être adoptés rapidement de sorte qu'il devrait être possible, avec la permission du ministre de la Justice, de raccourcir ce délai de publication avant adoption et même, en cas de nécessité, d'y passer outre. D'autres, à cause de leur contenu même, par exemple ceux qui concernent la fiscalité, ne peuvent être connus avant leur adoption.**

D'autre part, **certains textes normatifs parce qu'adoptés à la suite d'un processus quasi judiciaire au terme duquel les parties intéressées ont eu l'occasion d'intervenir et de faire valoir leurs opinions, peuvent être dispensés de l'obligation de prépublier.** En effet, la participation et la contestation sont alors, à certains égards, assurées par la procédure quasi judiciaire prévue par le législateur pour protéger contre l'arbitraire. Il en est ainsi, par exemple, en vertu de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles des ordonnances de la Régie dont le caractère législatif ne semble pas faire de doute(124) mais dont le processus d'adoption est particulier: le projet de plan conjoint doit être proposé par une association de producteurs, faire l'objet d'une enquête de la part de la Régie suivant une procédure inspirée du processus quasi judiciaire et, subséquemment, être soumis à un référendum auprès des producteurs intéressés ou, à défaut, être soumis à l'approbation du gouvernement. Il en est également ainsi en vertu de la Loi sur les produits laitiers qui prévoit, à l'article 39, que

> la Régie doit, avant d'adopter une ordonnance, entendre les intéressés. À cette fin, elle doit, soit les aviser par écrit de la date, de l'heure et du lieu où ils seront entendus, soit publier un semblable avis dans un journal agricole circulant dans tout le Québec ou dans la région où demeurent l'ensemble des intéressés(125).

---

(124) Voir la jurisprudence analysée dans P. GARANT et al. La Régie des marchés agricoles, Laboratoire de recherche sur la justice administrative, 1981, pp. 197-202; Conseil de la production intégrée du Parc c. Régie des marchés agricoles, C.S. Québec, no 200-05-003295-818 du 2/10/81 (en appel); Fédération des producteurs de lait du Québec c. R.A.M.Q., (1980) R.P. 173; Conseil de l'alimentation du Québec c. R.A.M.Q., C.S. Montréal, no. 793-734 du 29/07/80 (J. Lamer).

(125) L.R.Q. c. P-30.

Il demeure malgré tout de beaucoup préférable **que le principe de la consultation et cette exigence de la publication des projets de règlement soient inscrits dans la loi et que les exceptions nécessaires y soient également prévues. La loi devrait en outre prévoir que le ministre de la Justice, à titre de jurisconsulte du gouvernement, sera chargé d'autoriser l'utilisation de ces exceptions et que, le cas échéant, l'autorité réglementante sera tenue de donner avis de cette autorisation à la Gazette officielle et d'en fournir les motifs. Enfin, la Commission d'étude souhaite que le ministre dépose annuellement un rapport faisant état des exceptions qu'il a ainsi autorisées.**

Il serait par ailleurs fort à propos **que la loi sur les règlements prévoit que,** pour en apprécier l'opportunité et en évaluer les conséquences, **les projets de règlement fassent l'objet d'une analyse d'impact plus ou moins détaillée et complexe, selon leur nature, répondant aux questions énumérées par le Comité Peterson.(126) Cette analyse devrait également être rendue publique** afin de permettre aux intéressés de faire des observations et des suggestions beaucoup plus pertinentes et articulées lors de la publication des projets de règlement. La Commission d'étude souhaite également **que la "Grille d'évaluation économique de la nouvelle réglementation"** adoptée par le Conseil des ministres du Québec le 10 juin 1981 **soit appliquée le plus souvent possible et que les résultats en soient rendus publics.**

---

(126) Supra, note 65.

À l'instar de ce qui existe dans les autres provinces canadiennes et au niveau fédéral, **il serait tout à fait indiqué qu'immédiatement après leur adoption, les règlements soient enregistrés** afin d'officialiser leur existence et de créer un centre où il serait possible de les consulter. Cette procédure permettrait en outre au fonctionnaire responsable, de vérifier si toutes les obligations prévues par la loi ont été respectées.

Dans un système juridique où "nul n'est censé ignorer la loi", **il importe au premier chef que les règlements soient publiés peu de temps après leur adoption et que la loi sur les règlements en prévoit l'obligation. Cette règle devrait être générale et ne souffrir aucune exception.**

Pour que le but recherché, c'est-à-dire faire en sorte que nul ne puisse prétendre ignorer la loi, soit plus sûrement atteint, il importe non seulement que les règlements soient publiés mais également que les administrés aient eu un délai raisonnable pour en prendre connaissance et, le cas échéant, pour prendre les dispositions nécessaires afin de s'y conformer. Compte tenu des délais d'impression et de distribution de la Gazette officielle, il devient nécessaire, pour y arriver, que la loi sur les règlements prévoit un délai minimum entre la date de la publication des règlements et la date de leur entrée en vigueur. Afin de ne pas nuire indûment à la célérité du processus réglementaire, ce délai pourrait être relativement court soit 15 jours. Ainsi, **la loi prévoirait que les règlements entrent en vigueur 15 jours après leur publication ou à une date ultérieure qui y est fixée. Cette**

règle pourrait, bien sûr, être assortie d'exceptions clairement définies et bien encadrées, toutes justifiées par la nature du règlement ou par l'urgence de la situation.

Quant au contrôle parlementaire de la législation déléguée, les membres de la Commission d'étude, témoins de la situation actuelle, ne peuvent que constater le fait que les parlementaires n'utilisent pas davantage les moyens, si faibles soient-ils, qui sont déjà à leur disposition pour exercer un certain contrôle sur le pouvoir de légiférer qu'ils délèguent. Ils ne sauraient en conséquence trop souhaiter que les députés interrogent, sur le parquet de l'Assemblée nationale, les ministres responsables et portent une attention toute particulière aux clauses habilitantes lors de l'étude des projets de loi article par article.

Mais puisque de toute évidence ces moyens traditionnels ne semblent pas suffisants, **la Commission d'étude recommande l'instauration d'un système spécifique de contrôle de la législation déléguée par l'Assemblée nationale.**

Les parlementaires devraient d'abord avoir l'occasion d'examiner les projets de règlement publiés à la Gazette officielle afin d'en apprécier le bien-fondé. Ainsi, **pendant la période de temps allouée à la consultation,** sans donc retarder le processus réglementaire, **les députés pourraient** à titre de représentants élus par la population, **faire auprès de l'autorité réglementante des représentations** qui, parce qu'aucune décision définitive n'a encore été

prise, risquent davantage d'être retenues et de faire alors en sorte que le produit soit plus conforme à leurs désirs et à ceux de la population qu'ils représentent.

Les parlementaires devraient également pouvoir examiner les règlements déjà adoptés et en vigueur depuis un certain temps afin d'en vérifier le bien-fondé et d'en évaluer l'efficacité et le mérite. Ce contrôle a posteriori leur permettrait de tenir compte des plaintes de leurs électeurs à l'égard de certains règlements et de recommander l'élimination de ceux qui sont vétustes ou inutiles.

Dans un cas comme dans l'autre, il ne s'agirait pas de remettre en cause le principe même de la loi habilitante ou d'en rediscuter les politiques, mais de vérifier la façon dont elles sont mises en application dans le règlement. Un tel mandat correspondrait d'ailleurs davantage aux préoccupations des parlementaires dont l'un des rôles fondamentaux consiste, à n'en pas douter, à définir le contenu normatif directement applicable aux citoyens qu'ils représentent. Bien sûr, compte tenu du grand nombre de règlements qui sont préparés ou même adoptés chaque année, si le contrôle du bien-fondé s'applique à l'ensemble de cette production, la tâche risque rapidement de devenir "herculéenne" non seulement à cause du temps requis pour l'accomplir mais également à cause de la diversité et de la complexité des domaines abordés.

D'une part, il semble évident qu'un tri doive être effectué. Mais plutôt que d'éliminer par avance, dans la loi, certaines catégories

de règlements, ce qui risque d'être inefficace, **les parlementaires devraient avoir la possibilité de choisir eux-mêmes les textes qu'ils désirent examiner.** Cette sélection s'avère d'autant plus justifiée que les règlements n'ont pas tous la même importance et que le contenu de certains d'entre eux ne justifie pas que l'Assemblée nationale s'y attarde. Cette sélection permettrait de plus aux parlementaires, pour évaluer l'efficacité des règlements déjà en vigueur depuis un certain temps, de procéder par thème ou par secteur d'activités et au moment où ils le désirent.

D'autre part, pour être en mesure d'aborder efficacement les nombreux domaines d'intervention de l'État dont traitent les règlements, **le forum parlementaire retenu pour exercer ce contrôle devrait avoir la possibilité de mettre à contribution les députés connaissant le secteur à l'étude.**

Troisièmement, **les parlementaires devraient, en se fondant** non pas sur l'ensemble des principes du droit mais **sur certains critères retenus par eux, vérifier la légalité des règlements,** c'est-à-dire leur conformité à la règle de droit et la façon dont l'administration y utilise son pouvoir de légiférer. Bien que le contrôle de la légalité soit d'abord l'apanage des tribunaux, les parlementaires doivent également avoir le souci de s'assurer que les règlements applicables à leurs commettants soient légalement bien faits. Cet examen est d'ailleurs moins susceptible de faire double emploi avec la juridiction des cours lorsqu'il est ainsi effectué en appliquant des critères précis. Les questions de politique ou d'opportunité législative, quant à elles,

appartiennent bien aux parlementaires.

Ces critères devraient permettre de vérifier si le cadre d'exercice du pouvoir réglementaire fixé par la loi sur les règlements a été respecté, si le règlement a été autorisé par une clause habilitante suffisamment claire ou adéquate, s'il a un contenu allant au-delà ou en deça d'une interprétation raisonnable de la clause, si, à sa face même, il a un contenu qui offense l'esprit ou la lettre de la Charte des droits et libertés de la personne, si les dispositions du règlement qui paraissent avoir un effet rétroactif ou affecter les droits acquis ou restreindre certains droits fondamentaux sont expressément autorisées par la loi habilitante, si le règlement contient des sous-délégations de pouvoirs discrétionnaires, s'il contient des normes qu'il serait plus normal de trouver dans la loi elle-même, s'il a un contenu vague et indéterminé qui ne permet pas aux administrés de connaître avec précision leurs droits et leurs devoirs, s'il contient des normes ou exigences qui peuvent paraître d'une sévérité ou d'une rigueur excessive au regard des objectifs même de la loi-mère et s'il est d'une rédaction obscure, boiteuse ou incorrecte.

Plus objectif, **ce contrôle de la légalité et de l'opportunité législative devrait,** contrairement au contrôle du bien-fondé, **être effectué sans distinction sur tous les textes normatifs soumis à l'application de la loi sur les règlements.**

Enfin, **les parlementaires devraient, à l'occasion, faire des études plus globales et, le cas échéant, des recommandations sur le**

processus réglementaire en général et son exercice. Il pourrait, par exemple, s'agir de commentaires sur la rédaction et l'interprétation des clauses habilitantes ou l'utilisation par les autorités réglementantes des exceptions prévues par la loi.

Il est intéressant de souligner que ces différents champs de contrôle parlementaire permettront, jusqu'à un certain point, d'éviter les discussions trop partisanes, ou, du moins, sont-ils susceptibles de le permettre; dans le cas des projets de règlement, la décision finale de l'autorité réglementante n'étant pas encore prise, même les députés ministériels se sentiront plus à l'aise pour les critiquer; il en sera également ainsi dans le cas des règlements déjà en vigueur, puisque la décision aura été prise depuis quelque temps et peut-être même par d'autres que ceux qui forment la majorité actuelle; enfin le contrôle de la légalité et de l'opportunité législative est en soi plus objectif et technique.

Afin de constituer un noyau plus apte à être au fait de l'ensemble de la production réglementaire et donc à coordonner les travaux en cette matière, **cette tâche devrait être effectuée par un forum spécialisé soit par une commission de l'Assemblée nationale vouée exclusivement au contrôle de la législation déléguée,** quel que soit le secteur qu'elle concerne. Pourtant, dans le cadre de la réforme parlementaire qui a récemment été adoptée par l'Assemblée nationale, **cette tâche pourrait être effectuée par la commission sectorielle de la Justice qui se doterait, pour ce faire, d'une sous-commission chargée uniquement du contrôle de la législation déléguée.** Compte tenu du

mandat qui serait confié à ce forum, il est en effet plus facile d'inviter des députés plus au courant du secteur étudié à participer à ses travaux sur le bien-fondé des règlements et des projets de règlement que de confier à chacune des commissions sectorielles la tâche, en soi plus spécialisée et technique, d'en vérifier la légalité.

Il importe aussi que cette commission ou sous-commission ait un caractère permanent et autonome de façon à ce que, d'une part, il ne soit pas nécessaire de la reconstituer à chaque session et à ce que, d'autre part, elle puisse établir elle-même son ordre du jour et se réunir périodiquement sans avoir à attendre un ordre du leader du gouvernement pour le faire.

La composition de cette commission ou sous-commission devrait réfléter la représentation numérique des partis politiques à l'Assemblée nationale. De plus, afin d'éviter les apprentissages trop fréquents de nouveaux membres, d'acquérir une certaine expertise et d'assurer la pérennité des travaux, il serait souhaitable que les membres y soient nommés pour toute la durée de la législature et que, pour les fins de l'étude des règlements, les membres du Conseil exécutif en soient exclus.

Pour assurer son bon fonctionnement, cette commission ou sous-commission devrait être présidée par un député du parti gouvernemental assisté, à titre de vice-président, par un député de l'Opposition et vice versa, élus à l'unanimité par et parmi ses membres pour la durée d'une législature, participant à ses délibérations

et ayant droit de vote et dont le statut serait en tous points semblable à celui des présidents et vice-présidents des commissions sectorielles. La présidence devrait également avoir la possibilité d'inviter, comme il a été mentionné plus avant, un nombre fixe de députés non membres du Conseil exécutif, soit quatre (4), à participer, au sein de cette commission ou sous-commission, aux discussions sur le bien-fondé des règlements et à voter.

Exceptionnellement, cette commission ou sous-commission pourrait décider de référer à une commission sectorielle l'étude du bien-fondé des projets de règlement qui la concernent. À ce propos, ainsi d'ailleurs que le prévoit le projet de réforme parlementaire, chaque commission sectorielle pourrait, de sa propre initiative, évaluer l'efficacité et le mérite des règlements déjà adoptés et en vigueur depuis un certain temps dans son secteur.

Il serait nécessaire que cette commission ou sous-commission soit assistée dans l'accomplissement de son mandat par un personnel compétent et indépendant du gouvernement: d'abord un conseiller juridique membre du personnel de l'Assemblée nationale ou retenu à contrat pour effectuer en particulier le contrôle de la légalité, ensuite un greffier et un personnel de secrétariat.

Pour être en mesure d'exercer efficacement ce contrôle, cette commission ou sous-commission devrait d'abord avoir le pouvoir d'interroger les auteurs d'un règlement, de les mettre en cause et de les inciter à faire les modifications qui s'imposent. Cette première

technique de contrôle est certes l'une des plus efficaces car en instaurant un dialogue constant entre l'Administration et les parlementaires, elle favorise la négociation et peut, par là, générer des résultats intéressants. **Cette commission ou sous-commission devrait également avoir la possibilité de tenir des audiences publiques sur les projets de règlement ou la réglementation déjà en vigueur.**

Troisièmement, **cette commission ou sous-commission devrait avoir le pouvoir de déposer des rapports devant l'Assemblée nationale.** Ces rapports, en plus de sensibiliser l'Administration et les parlementaires à divers aspects de la législation déléguée et de dénoncer certaines pratiques répréhensibles, sont susceptibles, puisqu'ils sont rendus publics, de provoquer des débats, de susciter des améliorations et de mousser l'intérêt pour les travaux de contrôle de la législation déléguée. Il importe donc que cette technique soit fréquemment utilisée de façon à ce que, rapport après rapport, non seulement tous les parlementaires mais également l'Administration, la presse et les citoyens se sentent concernés par le contrôle parlementaire des règlements.

Cette commission ou sous-commission devrait déposer des rapports généraux sur le pouvoir réglementaire et son exercice, par exemple sur le recours à la sous-délégation, la répartition du contenu normatif entre la loi et le règlement et le libellé des clauses habilitantes. **Elle devrait également déposer des rapports faisant état de ses négociations avec l'autorité réglementante et des engagements de cette dernière à apporter à ses règlements ou projets de règlement**

les modifications souhaitées.

Les rapports de cette commission ou sous-commission portant sur l'appréciation du bien-fondé des projets de règlement devraient être déposés dans le délai prévu par la loi sur les règlements pour la consultation. Les rapports portant sur l'évaluation du bien-fondé et de l'efficacité des règlements déjà en vigueur et les rapports plus généraux sur le pouvoir réglementaire devraient, afin qu'ils reçoivent l'accueil escompté, être commentés par le gouvernement dans les trente jours suivants leur dépôt. Les rapports portant sur la légalité des règlements ne pourraient être déposés avant d'avoir donné à l'autorité réglementante concernée, l'occasion de fournir, verbalement ou par écrit, les explications qu'elle désire.

Quatrièmement, cette commission ou sous-commission devrait avoir le pouvoir, lorsque les négociations auront été vaines, de recommander, dans ses rapports, que l'Assemblée exige que les textes jugés fautifs soient modifiés ou même qu'elle les désavoue en tout ou en partie. En effet, même s'il permet d'espérer, par la persuasion et la négociation, des résultats intéressants, le pouvoir de recommandation peut s'avérer insuffisant et trop accommodant de sorte que le pouvoir de désaveu devient essentiel à l'efficacité du contrôle parlementaire de la législation déléguée. La seule publication d'un rapport en recommandant l'utilisation devrait suffire à obtenir les modifications réclamées. Seuls les rapports portant sur l'évaluation du bien-fondé et de l'efficacité des règlements déjà en vigueur depuis un certain temps de même que ceux portant sur la légalité des règlements pourraient en

recommander le désaveu.

Ainsi, cinq députés représentant au moins deux formations politiques devraient pouvoir, à partir des conclusions d'un tel rapport, présenter un avis de motion de désaveu dans les quinze jours de séance parlementaire suivants le dépôt du rapport ou, dans le cas des règlements déjà en vigueur, dans les quinze jours de séance parlementaire suivants le dépôt des commentaires du gouvernement. Si dans les quinze jours de séance parlementaire suivants cet avis, cette motion n'était pas rejetée à l'occasion d'un vote, le règlement mis en cause serait désavoué. Toutefois, afin d'atténuer les ennuis que peut causer aux citoyens le désaveu d'un règlement, il y aurait lieu de prévoir dans la loi une disposition selon laquelle la validité des actions ou omissions faites en vertu du règlement désavoué n'est pas touchée. Il y aurait également lieu d'y prévoir qu'un règlement de même teneur ne pourra être adopté dans les six mois suivants ce désaveu à moins que l'Assemblée nationale n'y consente.

Il est d'ailleurs souhaitable, à ce propos, que l'adoption d'une motion de désaveu par l'Assemblée nationale ne soit pas considérée comme un vote de non-confiance envers le gouvernement. Il ne s'agit pas de le mettre en péril chaque fois qu'un règlement est désavoué, mais de lui faire connaître les vues des parlementaires et de la population. Autrement, la ligne de parti empêchant la discussion libre, la critique en profondeur et la négociation, tout le système de contrôle parlementaire de la législation déléguée risque de demeurer sans effet ou, du moins, de ne pas générer de résultats positifs.

Ainsi aménagé, le contrôle parlementaire des règlements pourra être l'occasion pour l'Assemblée nationale non seulement de réaffirmer sa fonction législative, mais aussi d'affermir son rôle de grand contrôleur de l'Administration gouvernementale surtout à l'égard des actes pris dans l'exercice de la fonction la plus prestigieuse et la plus caractéristique de la puissance publique que le pouvoir exécutif partage à titre de délégué avec le pouvoir législatif.

CONCLUSION

Le contrôle parlementaire de la réglementation ne se justifie pas d'abord par une compétence plus grande, une expertise plus complète, une capacité à toute épreuve, mais plutôt parce qu'il établit un cheminement accessible au public.

Une loi autant qu'un règlement peut être l'oeuvre de fonctionnaires. Cependant, la première aura connu une étape publique, le second, non. À cet égard, l'obligation de publier un projet de règlement constitue un geste dans la bonne direction mais il ne permet pas nécessairement un échange public. En pratique, il favorise plutôt l'action de "lobbies" bien organisés auprès des fonctionnaires concernés.

Si les règlements ne touchaient que des matières secondaires et sans importance réelle, la situation présente serait peut-être tolérable. En vérité, les règlements contiennent non pas ce qui est moins important mais ce qui est le plus susceptible d'ajustements fréquents. Également, les règlements correspondent bien souvent à des problèmes à résoudre, à des aspects à préciser, à ce qui n'a pu être fait à temps pour une inclusion dans le projet de loi.

Dès le début de son mandat, la présente Commission d'étude avait convenu de la nécessité d'une Commission parlementaire, permanente et autonome, chargée de contrôler la réglementation issue des lois. Les décisions prises par l'Assemblée nationale, à la veille de

l'ajournement de juin 1983, obligèrent toutefois la Commission à reviser cette option. Il lui fallait tenir compte des nouvelles commissions prévues de façon à articuler ses recommandations avec les autres éléments de la réforme parlementaire enfin acceptée par l'ensemble des députés.

La nouvelle Commission de la Justice est apparue comme également un choix logique pour assurer le contrôle de la légalité. En pratique, cette Commission se donnera sans doute une sous-commission ad hoc constituée pour la durée de chaque législature. Par ailleurs, cette sous-commission pourra s'adjoindre des membres additionnels pour le contrôle du bien-fondé. En outre, il est prévu que chaque Commission puisse prendre l'initiative d'évaluer une partie de la réglementation dans un ou des secteurs de sa compétence.

Avant de s'exercer sur le contrôle de la légalité ou de l'opportunité des projets de règlement ou sur une évaluation de la réglementation existante, la vigilance du Parlement devra toutefois porter sur l'usage que l'Exécutif fait de son pouvoir réglementaire. Celui qui délègue a le devoir de vérifier au préalable la capacité et les procédures suivies par celui à qui il délègue. Il peut aussi déléguer à certaines conditions. Ainsi, le législateur peut exiger une publication des projets de règlement, imposer des délais, exiger des consultations, demander des comptes, etc.

Il appartient également à l'Assemblée nationale de surveiller davantage les "dispositions habilitantes" après s'être assurée qu'on ne

renvoie pas aux règlements une matière qui aurait fort bien pu trouver sa place dans la loi.

Il est possible qu'un tel effort de la part des parlementaires ne soit pas la voie la plus facile pour retenir l'attention des journalistes ou pour s'attirer la faveur populaire. Il est certain pourtant que c'est une des meilleures façons de prouver que l'élu était digne de la confiance de l'électorat. Défendre la suprématie du Parlement de façon à assurer la souveraineté du peuple, voilà la première responsabilité des parlementaires.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE COMMENTÉE

ALARIE, Jean. "Communication présentée lors du 4e Colloque québécois sur la justice administrative". Université Laval, octobre 1981. 12 p.

L'étude de Me Alarie, présentée dans le cadre du premier sous-thème du Colloque intitulé "Le fonctionnaire et la préparation des règlements", trace un bref historique du Bureau de la législation déléguée du ministère de la Justice, créé en 1971 et décrit son rôle ainsi que son fonctionnement actuel.

ALARIE, Jean. "La législation déléguée". Technique de rédaction et d'interprétation des actes juridiques. Montréal, Barreau du Québec, 1976, pp. 56-90. (cours de formation permanente no 4).

Ce texte définit le pouvoir réglementaire "comme le pouvoir délégué par le pouvoir législatif à un organisme ou à une personne de faire des règles ayant une valeur obligatoire, comme la loi" (p. 60). Les caractéristiques de la législation déléguée, ses fondements et limites sont successivement abordés.

ALARIE, Jean et BOISVERT, Guy. "Les critères de répartition des normes entre la loi et le règlement". Cahiers de Droit, Vol. 21, 1980, pp. 567-578.

Tentative des auteurs de fournir des critères permettant de répartir les normes entre la loi et le règlement. Après avoir discuté des dissemblances et similitudes qui les caractérisent, ils arrivent à la conclusion que "vu la position secondaire des règlements dans la hiérarchie des actes normateurs étatiques, leur contenu devrait avoir un caractère de subordination, de complémentarité par rapport au contenu de la loi. Par ailleurs, nous sommes d'avis que le tracé de la ligne qui départage les domaines respectifs de la loi et du règlement est dicté non pas par un principe immuable, mais par des considérations empreintes de temporalité". (p. 576).

ALLAIRE, Daniel. "La législation déléguée. Liste annotée de documents disponibles à la Bibliothèque". Bulletin. Bibliothèque de la Législature, Assemblée nationale, Vol. 7, No 1, 1977, pp. 15-25.

Il s'agit d'une liste préparée pour la sous-commission de l'Assemblée nationale (1976) dont le mandat était d'étudier la question de la législation déléguée. Cette liste ne comprend que des monographies de langue française et anglaise traitant en partie ou en totalité de la législation déléguée dans le contexte des institutions parlementaires d'origine britannique.

ALLEN, Sir C. K. Law and Orders. London, Stevens and Sons, 1965, 412 p.

Ouvrage classique. Sont successivement abordés: le partage des pouvoirs entre le Gouvernement et le Parlement, l'histoire de la législation déléguée, ses formes et manifestations, le Parlement et ses délégués, les Cours de justice et la législation déléguée, le public dans ses rapports avec le Gouvernement.

L'Assemblée nationale ou le pouvoir législatif. Québec, Éditeur officiel du Québec, Coll. L'État et le citoyen, 1979, 176 p.

Cet ouvrage veut contribuer au développement de la connaissance de cette institution qu'est l'Assemblée nationale. La première partie comprend une présentation biographique des membres de l'Assemblée nationale, la seconde partie est consacrée à l'explication de la procédure parlementaire, suit un survol des services législatifs et administratifs qui constituent l'infrastructure de l'Assemblée nationale. Une quatrième partie fait place aux organismes qui font directement rapport à l'Assemblée. La dernière partie concerne plus directement le citoyen qui connaîtra mieux les rapports directs et indirects qu'il peut avoir avec ses représentants à l'Assemblée nationale.

Australia. Parliament. Senate. Standing Commitee on regulations and ordinances. Commonwealth Conference of delegated legislation committees. C.P.A. Canberra. 29 September to 2 October 1980. Australian Government Publishing Service. 1981. (3 volumes).

Rapport de la 1ère Conférence du Commonwealth sur la législation déléguée tenue à Canberra. Les délégations suivantes ont participé à cette Conférence: Australie (Commonwealth), et les États membres de la fédération (Nouvelles-Galles du Sud, Territoire du Nord, Queensland, Australie méridionale, Tasmanie, Victoria et Australie occidentale), le Canada et les provinces d'Ontario et de Saskatchewan, l'Inde, la Nouvelle-Guinée, le Royaume-Uni et la Zambie. Le premier volume contient un rapport abrégé de la Conférence, les communications présentées par les délégations apparaissent dans le second volume, le

troisième renferme la transcription intégrale des délibérations.

BARBE, Raoul P. "Le Bureau de la législation déléguée". La Revue du Barreau du Québec, Vol. 33, No 1, 1973, pp. 386-389.

Aperçu du rôle du Bureau de la législation déléguée, des services qu'il rend au sein de l'Administration québécoise, de ses critères de contrôle de la réglementation et de son organisation.

BARBE, Raoul P. "La publication des actes réglementaires". La Revue du Barreau, Vol. 42, No 3, Mai-juin 1982, pp. 381-407.

BARBE, Raoul P. La réglementation qui découle des lois. Montréal, Le Barreau, 1981, 109 p. (Cours de formation permanente no 56).

Étude du mandat de refonte des actes réglementaires confié à la Commission de refonte des lois et règlements et du contrôle interne de la réglementation par le Bureau de la législation déléguée.

Barreau du Québec. Mémoire sur le contrôle de la législation déléguée dans la province de Québec. 1974, 23 p.

Le Barreau des d'avis, après avoir étudié les mécanismes de contrôle de la législation déléguée en Angleterre, aux États-Unis et au Canada, qu'il faut ajouter au contrôle judiciaire, un contrôle politique. Le Barreau fait de nombreuses recommandations: adoption d'une loi sur les règlements, publication obligatoire avant et après leur adoption ainsi qu'une mise à jour, examen par un comité des projets de règlement, création d'un comité permanent de l'Assemblée nationale pour contrôler les règlements, publication par les conseils municipaux de leurs règlements.

Barreau du Québec. Message annuel du Barreau du Québec au ministre de la Justice: mettre un frein aux lois, encadrer la réglementation, s'attaquer aux délais de cour, supporter les juges. Service d'information du Barreau du Québec, 2 décembre 1982, 6 p.

BEATSON, Jack. "Legislative control of administrative rulemaking: lessons from the British experience?" Cornell International Law Journal, Vol. 12, No 2, Summer 1979, pp. 199-226.

Cet article contient une description ainsi qu'une évaluation du système britannique de contrôle parlementaire sur la législation déléguée et considère la pertinence d'appliquer le modèle britannique dans le contexte américain.

BEITH, Alan. "Prayers unanswered: a jaundiced view of the parliamentary scrutiny of statutory instruments". Parliamentary Affairs, Vol. 34, No 2, Spring 1981, pp. 165-173.

Analyse de l'utilisation de la procédure de contrôle parlementaire dite de "résolution négative" et de ses effets.

BLACHE, Pierre. "Pouvoir réglementaire ou fonctions législatives de l'administration". Droit administratif canadien et québécois de Raoul P. Barbe (Édit.), Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, pp. 49-86.

L'auteur discute de l'origine du pouvoir réglementaire, sa nature et ses espèces, de même que les limites qui lui sont imposées. La deuxième partie du texte est consacrée au contrôle parlementaire de l'activité réglementaire sous l'angle de l'opportunité et de la légalité. Malheureusement, l'étude date déjà trop!

BOUCHER, Pierre. Le pouvoir réglementaire au Québec. Ste-Foy, Faculté de Sciences sociales, Université Laval, 1969, 158 feuillets. (Thèse M.A.)

Thèse d'une grande qualité. L'auteur traite de l'existence du pouvoir réglementaire comme "la légitimation du glissement des pouvoirs dans l'État moderne". (p. 4 et ss.). Les causes de l'existence et les effets de l'exercice du pouvoir réglementaire sont aussi examinés. En s'inspirant de l'expérience britannique et française, l'auteur fournit les éléments d'un modèle québécois que devrait contenir une future loi portant les règles d'exercice du pouvoir réglementaire. La conclusion de l'étude est particulièrement intéressante. (p. 146 et ss.).

BROCHU, Nicole et ALLAIRE, Daniel. Législation déléguée: Étude comparée sur le contrôle de la législation déléguée au Canada et dans différents pays. Québec, Assemblée nationale, 1976, 13 p.

Étude préparée pour la sous-commission de l'Assemblée nationale dont le mandat était d'examiner la question de la législation déléguée et la façon dont le pouvoir réglementaire doit être assujetti au contrôle

parlementaire. L'étude donne un aperçu du processus réglementaire et de la vérification des mesures législatives subordonnées par le Parlement dans toutes les provinces canadiennes et les États suivants: Angleterre, États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Inde, France, Pays-Bas.

BRUN, Henri et TREMBLAY, Guy. Droit constitutionnel. Montréal, Éditions Yvon Blais, 1982, 798 p.

Ouvrage de référence de première importance. Les thèmes suivants font l'objet d'une analyse: les sources du droit constitutionnel, l'État, les organes législatifs, le fédéralisme, le parlementarisme, le régime législatif, le régime administratif, le régime judiciaire, la sécurité de l'État, les langues officielles, les référendums, les droits et libertés de la personne. Les lois constitutionnelles de 1867 et 1982 sont présentées en annexe. Le lecteur davantage préoccupé par le phénomène du pouvoir réglementaire aura intérêt à consulter la section intitulée "Les pouvoirs réglementaires de l'Administration". (p. 495 et ss.).

BYRNE, Paul. "Parliamentary control of delegated legislation". Parliamentary Affairs, Vol. 29, No 4, Autumn 1976, pp. 366-377.

Description sommaire des mécanismes de contrôle parlementaire sur la législation déléguée au Royaume-Uni; commentaires sur les comités chargés d'exercer cette surveillance; genèse du modèle britannique.

Canada. Conseil économique du Canada. Pour une réforme de la réglementation. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1981, 197 p.

Ce rapport constitue le résultat de trois années de recherches consacrées par le Conseil économique du Canada à la réforme de la réglementation. Tout au long du rapport, le Conseil utilise une définition générale de la réglementation qu'il estime être "l'imposition par le gouvernement de contraintes destinées à modifier de façon sensible le comportement économique des particuliers dans le secteur privé". (p. XI et ss.) Il faut spécifier que le rapport délaisse la question du processus réglementaire et tente d'analyser les mérites, le coût et l'impact de la réglementation fédérale dans divers secteurs de l'économie canadienne.

Canada. Parlement. Chambre des Communes. Comité spécial sur la réforme de la réglementation. James S. Peterson, président. Ottawa,

Ministère des Approvisionnements et Services, 1981, 54 p.

Rapport fort intéressant. "Le Comité Peterson" était chargé d'étudier les règlements du gouvernement et de faire rapport à leur sujet afin d'alléger le plus possible le fardeau du secteur privé, notamment:

- les objectifs, l'efficience, l'incidence économique et la portée grandissante de ce règlement;

- les autres moyens utilisables pour atteindre les objectifs de la réglementation;

- les façons dont on peut éliminer le chevauchement des juridictions fédérales et provinciales. (p. 1 et ss.)

Dans l'éventail de ses recommandations, le Comité spécial sur la réforme de la réglementation propose en outre:

- que dans la mesure du possible, les ministères et les organismes publient les règlements à l'avance; (p. 10)

- que tous les projets de règlement fassent l'objet d'une évaluation pertinente de l'impact par le ministère ou l'organisme responsable; (p. 10)

- que les rapports annuels des ministères et des organismes comportent un résumé des progrès réalisés en matière de réforme de la réglementation, ainsi que des initiatives de réglementation prises au cours de l'année précédente et celles envisagées; (pp. 14-15)

- que lorsque les réformes parlementaires nécessaires auront été effectuées, les comités permanents de la Chambre des Communes exercent des activités de surveillance des mécanismes de réglementation des ministères et organismes fédéraux, de même qu'une évaluation du bien-fondé des nouveaux règlements ou des politiques qui les sous-tendent; (p. 27)

- que la participation de groupes d'intérêt public au processus de réglementation fédérale soit encouragée et soutenue par une aide financière accrue. (p. 33)

Canada. Parlement. Chambre des Communes. Deuxième rapport du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des Communes sur les règlements et autres textes réglementaires. Eugène A. Forsey et Robert McCleave, coprésidents. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1977, 64 p.

Ce premier rapport général avait pour but d'informer les deux Chambres du Parlement fédéral des travaux effectués par le Comité depuis janvier 1974 et des problèmes rencontrés par ce dernier. Le Comité fait une série de recommandations dont voici les principales:

- "Les critères de vérification du Comité devraient être inscrits dans la loi sur les textes réglementaires de façon à ce que les deux Chambres n'aient pas à les adopter à nouveau au début de chaque session. (p. 41)"

- "En règle générale, aucune mesure législative subordonnée ne devrait entrer en vigueur avant d'être publiée. (p. 41)"

- "Toutes les mesures législatives subordonnées devraient être enregistrées, publiées et transmises au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, à moins d'en être expressément exemptées par la loi sur les textes réglementaires. (p. 41)"

- "Les définitions de "texte réglementaire" et de "règlement" figurant dans la Loi sur les textes réglementaires actuelle, devraient être abrogées et remplacées par une définition claire établissant qu'un texte réglementaire est une mesure législative subordonnée, énonçant toutes les exceptions à cette définition, et précisant notamment celles qui n'ont pas à être vérifiées par le Parlement (p. 41)".

- "Il faudrait joindre aux textes réglementaires des notes explicatives. (p. 41)"

- "S'il est souhaitable, ou jugé nécessaire, d'accorder à un délégué du Parlement le pouvoir de sous-déléguer le pouvoir d'établir des règlements, celui-ci doit être conféré de façon précise par le texte statutaire habilitant. (p. 42)"

- "Il faudrait toujours définir clairement dans le texte habilitant les limites précises du pouvoir délégué d'établir des règlements. (p. 42)"

- "Les articles habilitants des bills devraient être vérifiés alors que les bills sont devant le Parlement. Cette vérification devrait être effectuée par les comités permanents appropriés ou par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. (p. 43)"

- "Les textes réglementaires ayant fait l'objet de nombreuses modifications devraient être abrogés et rédigés à nouveau. (p. 43)"

- "On devrait incorporer plus souvent dans la rédaction des projets de

loi des procédures de résolutions affirmatives et négatives. (p. 44)"

Canada. Parlement. Chambre des Communes. Quatrième rapport du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des Communes sur les règlements et autres textes réglementaires. John M. Godfrey et Perrin Beatty, coprésidents. Ottawa. Imprimeur de la Reine. 1980, 39 p.

Le second rapport général du Comité mixte fédéral a pour but "d'effectuer une étude approfondie des moyens par lesquels le Parlement peut mieux surveiller le processus de réglementation du gouvernement et notamment:

1. des principes et des usages à observer dans

   a) la définition des pouvoirs permettant aux délégués du Parlement de faire des règlements;

   b) l'adoption des textes réglementaires;

   c) l'utilisation de la réglementation administrative, notamment des pouvoirs délégués et des textes réglementaires;

   et de la façon dont le Parlement devrait contrôler ces fonctions.

2. des rôles, fonctions et pouvoirs du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires" (p. 5)

Le Comité fait plusieurs recommandations dont les principales sont ici reproduites:

- "Qu'une nouvelle loi intitulée "Loi sur la législation déléguée" remplace l'actuelle Loi sur les textes réglementaires et les articles pertinents de la Loi d'interprétation. (p. 24)"

- "Que la nouvelle Loi sur la législation déléguée contienne une définition de la législation déléguée telle que le proposait le Comité Mac Guigan en 1969. (p. 24)"

- "Que la nouvelle Loi prévoie expressément le rôle du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, ce qui établirait l'existence du Comité de façon permanente. (p. 24)"

- "Que la Loi décrète que toutes les mesures législatives subordonnées et tous les autres textes réglementaires doivent être transmis spécifiquement au Comité mixte permanent d'examen des textes

réglementaires. (p. 24)"

- "Que soient confiées au Comité d'examen des textes réglementaires la tâche et la responsabilité d'examiner et de rendre compte de tous les pouvoirs dans les projets de loi visant l'établissement de mesures législatives subordonnées ou d'autres textes réglementaires. (p. 24)"

- "Que le Comité mixte permanent d'examen des textes réglementaires ait compétence pour examiner les projets de règlement quant à leur constitutionnalité et à leur opportunité, pour en faire rapport aux deux Chambres et pour avancer des recommandations aux ministères et organismes qui ont présenté le projet. (p. 24)"

- "Que la révocation d'une mesure législative subordonnée déjà établie et la ratification d'un projet de législation déléguée (communément intitulées procédures d'approbation et de rejet) deviennent des éléments réguliers et invariables du système canadien de la législation déléguée. (p. 25)"

- "Que toute la législation déléguée non assujettie à la procédure d'affirmation obligatoire puisse être révoquée sur résolution de l'une ou l'autre Chambre et que l'Exécutif ne puisse établir à nouveau le même texte avant une période de six mois à compter de la date de révocation. (p. 25)"

- "Que si une résolution portant révocation d'un texte réglementaire est proposée et n'est pas retirée, le texte réglementaire soit considéré comme révoqué si la résolution ne fait pas l'objet d'un débat et d'un vote avant un certain nombre de jours de séance. (p. 25)"

- "Qu'une période obligatoire réservée aux avis et aux commentaires visant toute nouvelle législation déléguée soit établie au Canada. (p. 25)"

- "Qu'un Conseil de réglementation composé de représentants des organismes de réglementation, des ministères, de groupes d'intérêt public et de l'industrie soit créé. (p. 26)"

- "Que le Conseil suive de près le processus de réglementation et soit chargé d'établir et d'étudier les mesures législatives déléguées et les moyens d'éviter toute réglementation inutile. (p. 26)"

Canada. Parlement. Chambre des Communes. Troisième rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires. Mark MacGuigan, président. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, 98 p.

Partant du principe qu'en démocratie "le peuple doit être mis complètement au courant des activités de son gouvernement", le comité fait une série de recommandations. Les instances gouvernementales doivent consulter le public avant et pendant l'établissement des règlements, et voir à leur publication complète. Le rapport suggère la création d'un comité permanent chargé d'un examen préliminaire des règlements, comité dont les délibérations et le rapport seraient publics. Il propose également l'établissement de principes directeurs qui présideront à la préparation des lois impliquant des pouvoirs réglementaires. Le gouvernement devra assumer l'entière responsabilité des organismes indépendants habilités à adopter des règlements.

Chambre de Commerce de la province de Québec. L'érosion du pouvoir législatif: mémoire présenté au président, aux leaders parlementaires et aux membres de l'Assemblée nationale. 1974, 14 p.

Selon la Chambre de Commerce, "depuis déjà plusieurs années, la population du Québec constate un accroissement plus que proportionnel du pouvoir exécutif aux dépens du pouvoir législatif. Même si rendu nécessaire par les demandes toujours croissantes des citoyens, cet accroissement du pouvoir exécutif aux dépens du pouvoir législatif, et plus particulièrement la délégation qui est faire par le pouvoir législatif ou pouvoir exécutif, a substantiellement modifié l'équilibre des pouvoirs qui est à la base de notre système politique. (p. 1)"

En conséquence, la Chambre recommande que le principe de "la délégation de pouvoirs de l'Assemblée nationale au lieutenant-gouverneur en conseil soit essentiellement l'exception et non la règle de base. (p. 13)" La Chambre propose que l'Assemblée nationale "instaure dans les plus brefs délais des mécanismes concrets et pertinents pour informer le citoyen de ses droits et de ses responsabilités découlant de la loi et de la réglementation (p. 13)". Elle croit que tout projet de réglementation devrait être déposé avant l'adoption du projet de loi et que les commissions parlementaires permanentes devraient disposer de tous les moyens techniques et du personnel nécessaire à l'exécution de leurs travaux (p. 14). Enfin, la Chambre de Commerce recommande que l'Assemblée nationale "adopte une loi sur les textes réglementaires et en confie la surveillance au Bureau de la législation déléguée qui devrait faire rapport à l'Assemblée nationale et qui devrait bénéficier des ressources financières et humaines nécessaires à l'exercice des fonctions qui lui seraient confiées. (p. 14)"

CHEN, Chih-Mai. Parliamentary opinion of delegated legislation.

New-York, AMS Press, 1933, 149 p.

La question est ici abordée du point de vue des parlementaires britanniques et non de celui des avocats, habituellement plus connu. L'auteur y fait valoir les opinions des défenseurs: la législation déléguée est un danger pour le principe de la séparation des pouvoirs et la souveraineté du Parlement, c'est une augmentation des pouvoirs des technocrates. Il présente aussi le point de vue des opposants: rigidité des structures parlementaires face au monde moderne, ceux qui exercent des pouvoirs sont responsables devant la Chambre, la protection du pouvoir judiciaire est toujours là, la législation déléguée fait des débats parlementaires une nuisance.

CHINNARAJ, M. "Parlimentary control of subordinate or delegated legislation in Tamil Nadu-India". Second Commonwealth Conference on Delegated legislation. Ottawa, 8-16th April 1983, 21 p. et annexes.

DAVIS, Jeffroy. L. "Regulatory Reform and Congressional control of Regulations". New England Law Review, Vol. 17, No 4, 1982, pp. 1199-1235.

DAVIS, Kenneth Culp. "Legislative Review of Rules: Review by Attorney General or Governor." Administrative Law Treatise, St-Paul (Minn.) West Publishing, 1958, pp. 385-390.

Delegated Legislation Bulletin. Secretariat of the Commonwealth Delegated Legislation Committee. Canberra. Australia. No 1 (June 1981) - No 4 (January 1983).

Le "Commonwealth Delegated Legislation Committee" a été établi à la 1ère Conférence du Commonwealth sur la législation déléguée, qui eut lieu à Canberra, Australie, en octobre 1980. Les objectifs du "Committee" sont de favoriser la coopération et l'échange d'informations et d'opinions entre les divers comités parlementaires sur la législation déléguée, ainsi que la planification et promotion de futures conférences.

La publication du "Delegated Legislation Bulletin" demeure concentrée sur les activités de contrôle de la réglementation dans les Parlements du Commonwealth; et elle vise à informer les comités parlementaires sur la législation déléguée et autres personnes intéressées des nouveaux développements survenus dans le vaste champ de la législation subordonnée.

DESCHENES, Gaston. Le député québécois. Québec, Assemblée nationale, "Vie parlementaire" No 4, 1979, 61 p.

Objet de l'étude: le recrutement des députés, leur portrait sociologique, leurs rôles dans la société québécoise et leurs conditions de travail.

DESCHENES, Gaston. Organisation et fonctionnement de l'Assemblée nationale. Québec, Assemblée nationale, "Vie parlementaire" No 1, 1978, 53 p.

Ouvrage de vulgarisation qui donne une information de base et une vue d'ensemble de l'activité du Parlement. L'auteur traite des origines du parlementarisme québécois, de la composition et de l'organisation de l'Assemblée nationale, du fonctionnement de l'Assemblée nationale, des étapes de l'adoption d'un projet de loi et du contrôle de l'action gouvernementale.

DRIEDGER, E.A. The construction of statutes. Toronto, Butterworths, 1974, 356 p.

DUSSAULT, René. "Les directives gouvernementales et le contrôle parlementaire sur la législation déléguée". Allocution prononcée lors de la 2e Conférence du Commonwealth sur la législation déléguée", Ottawa, 12 avril 1983, 11 p. et annexes.

DUSSAULT, René. Traité de droit administratif. Vol. 1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, pp. 701-864. (c. "Le pouvoir réglementaire de l'Administration").

Ouvrage de base en droit administratif. La première partie du texte comprend une analyse historique du pouvoir réglementaire, ses fondements juridiques, caractères fondamentaux et manifestations. La seconde partie s'attache à en définir les limitations.

EGLINTON, G. C. "Scrutiny of delegated legislation in the Parliament of Canada". The Parliamentarian. Vol. 59, No 4, October 1978, pp. 271-275.

Étude analytique et synthétique des rôles, fonctions et pouvoirs dévolus au Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des Communes

sur les règlements et autres textes réglementaires. Commentaires fort pertinents sur les problèmes rencontrés jusqu'à maintenant par le Comité.

EVANS, Harry. "First Commonwealth Conference of delegated legislation Committees". The Table, Vol. 49, 1981, pp. 81-83.

Compte rendu de la 1ère Conférence du Commonwealth sur la législation déléguée qui s'est déroulée à Canberra, Australie, du 29 septembre au 2 octobre 1980.

FORGET, Claude E. Démocratiser le Parlement. Propositions en vue de la réforme du parlementarisme à l'Assemblée nationale du Québec. Québec, Assemblée nationale, 1977, 84 p.

Document de première importance. L'étude demeure centrée sur les concepts de "souveraineté du Parlement", de "responsabilité ministérielle" et l'auteur insiste beaucoup sur la vocation de contrôle du Parlement. Il en arrive à poser les jalons d'une nouvelle définition de l'imputabilité. En ce qui concerne la législation déléguée, l'auteur croit "qu'il importe de faire en sorte que tous les règlements soient déposés à l'Assemblée nationale avant leur entrée en vigueur, qu'ils soient déférés pour étude en commission parlementaire et qu'ils ne puissent être sanctionnés et entrer en vigueur qu'après que le rapport de la commission parlementaire ait été reçu par l'Assemblée nationale. (p. 52)"

FORSYTH, Smyrle. "Le parlement et la législation déléguée". Cinquième Colloque de la région canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth, Région canadienne de l'A.P.C. Toronto, 15 au 19 octobre 1979, pp. 71-78. (document d'information).

GARANT, Patrice. Droit administratif. Montréal, Éditions Yvon Blais, 1981, pp. 283-335. (c. "Le règlement").

Étude, dans une perspective comparative, de la notion de règlement, de l'ampleur du phénomène réglementaire ainsi que des règles de fond et de forme régissant la législation déléguée. Sur le contrôle parlementaire, le professeur Garant écrit que "le contrôle parlementaire par la voie du dépôt des projets de règlement devant la Chambre ou une commission parlementaire n'existe pas de façon générale ni au Québec ni au fédéral, sauf dans de très rares cas, ou lorsque le gouvernement dépose les projets de règlement en même

temps que le projet de loi. Quant au contrôle parlementaire des règlements déjà entrés en vigueur, il a toujours été possible, mais les parlementaires ne s'en sont guère soucié jusqu'en 1968, au moment où le Comité MacGuigan a proposé d'institutionnaliser au fédéral ce contrôle par la création d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des Communes chargé de réviser tous les règlements fédéraux. (p. 329)"

- pp. 541-608. (c. "Les grands censeurs de l'Administration gouvernementale.")

Description des domaines où s'exerce la censure parlementaire: organisation et gestion de la fonction publique, contrôle parlementaire de l'administration financière du gouvernement, sociétés d'État. Commentaires sur les lieux où s'exerce cette censure: l'Assemblée nationale et ses commissions, la Chambre des Communes et ses comités. Présentation de divers lieux de contrôle non parlementaire: Vérificateur général du Québec, Vérificateur général du Canada, le Protecteur du Citoyen, l'ombudsman fédéral projeté, les commissions canadienne et québécoise des droits et libertés de la personne.

GARANT, Patrice et ISSALYS, Pierre. Loi et règlement. Québec, Travaux du Laboratoire de recherche sur la justice administrative, Université Laval, 1981, 384 p.

Le ministère de la Justice a confié au Laboratoire de recherche sur la justice administrative un mandat de recherche et de réflexion sur divers aspects des rapports entre la loi et le règlement. Le mandat prévoit en effet l'étude du phénomène de l'habilitation législative et l'élaboration d'une approche permettant d'établir le partage entre le contenu de la loi et le contenu du règlement. Ouvrage théorique très intéressant.

GARNER, J.F. Administrative Law. Fourth Edition. London, Butterworths, 1974, pp. 68-76. (c. "Controls over subordinate legislation - 1. Parliamentary".)

Revue sommaire des procédures de contrôle parlementaire spécifiques à la législation déléguée (simple dépôt devant le Parlement et techniques de résolution affirmative et négative) et celles dites "traditionnelles" (questions, motions de censure, débats sur le Discours du Trône, discussion des lois d'habilitation).

Great Britain. Civil Service Department. Statutory Instruments

Practice. London, Statutory Publications Office, 1980, 157 p.

Great Britain. Parliament. House of Commons. Report from the Select Committee on delegated legislation together with the proceedings of the Committee: minutes of evidence and appendice. London, H.M.S.O., 1953, 183 p.

L'objet de ce comité était d'étudier en quoi et comment les procédures par lesquelles la Chambre exerce un contrôle sur la législation déléguée pouvaient être améliorées. Les recommandations portent sur: la procédure concernant les textes réglementaires (Statutory Instruments) faisant l'objet de motions négatives ou demandant leur annulation, le statut du comité sur les textes réglementaires et les modalités de présentation des rapports de celui-ci, et la définition de la terminologie utilisée dans ce domaine. On y retrouve également le verbatim des délibérations du comité ainsi que des rapports de divers ministères sur la question des textes réglementaires.

Great Britain. Parliament. Joint Committee on delegated legislation. Second report, with the proceedings of the Committee, minutes of evidence and appendices. Session 1972-73. London, H.M.S.O, 1973, 46 p. et annexes.

Ce comité avait pour objectif d'étudier la nécessité et l'utilité des divers moyens de contrôle du Parlement sur les textes réglementaires et de suggérer des critères qui guideraient les ministres et leurs assistants quant aux méthodes les plus appropriées pour assurer ce contrôle. Dans le souci de rationnaliser les diverses formes (7) de contrôle parlementaire, le comité suggère de les regrouper en trois grandes catégories: 1- Procédure affirmative: le projet de texte réglementaire est déposé mais ne peut entrer en vigueur sans l'approbation du Parlement; 2- Procédure négative: le texte réglementaire est déposé mais peut être révoqué par une résolution demandant son annulation avant une période de quarante jours; 3- Procédure autre que négative ou affirmative: les textes réglementaires considérés comme généraux (règles de procédure de tribunaux, déclarations d'un état de fait, etc.) ne sont pas tenus d'être déposés. Le comité propose que la procédure de résolution négative continue d'être la forme la plus généralement utilisée. Il suggère l'emploi de la forme affirmative dans le cas de textes conférant des pouvoirs: a) affectant de façon substantielle les lois du Parlement; b) imposant ou augmentant un fardeau financier ou encore permettant à un organisme public de modifier les limites des montants pouvant être prêtés ou empruntés; c) impliquant des considérations spéciales non mentionnées

dans a) et b). On retrouve en annexe des données statistiques sur les textes réglementaires adoptés entre 1967 et 1972 ainsi que des mémoires soumis par divers ministères.

Great Britain. Parliament. Select Committee on Procedure. "Delegated legislation". First Report from the Select Committee on Procedure. Session 1977-78, Vol. 1, London, H.M.S.O., 1978, pp. XXIX-XL.

HERMAN, Valentin et MENDEL, Françoise. Les Parlements dans le monde: recueil de données comparatives. Union interparlementaire, Paris, PUF, 1977, pp. 515-524. (c. "La fonction législative du Parlement".)

Ouvrage volumineux qui aborde à peu près tous les sujets inhérents au parlementarisme. Source de données très importantes. La section portant sur la fonction législative du Parlement traite du partage de cette fonction entre plusieurs autorités (Parlement, chef de l'État, gouvernement, corps électoral et autres). Suit un tableau comparatif illustrant les co-détenteurs de la fonction législative ainsi que les modalités du partage de la fonction.

- pp. 616-628. (c. "La législation déléguée.")

Cette section aborde les problèmes généraux et constitutionnels causés par le délégation du pouvoir législatif, examine le principe de la suprématie du Parlement et la législation déléguée, les dispositions constitutionnelles relatives à la législation déléguée et son développement. Un tableau comparatif illustre les mécanismes de délégation de pouvoirs législatifs à l'Exécutif et les procédures d'annulation ou d'approbation par le Parlement de la législation déléguée.

HEWITT, D.J. The Control of delegated legislation. Sydney, Butterworth, 1953, 195 p.

L'auteur examine la question de la législation déléguée du point de vue de sa légalité. Après en avoir défini la nature et décrit son développement, il cite une abondante jurisprudence dans les domaines de l'éducation, l'agriculture, des communications etc. L'auteur termine en faisant quelques suggestions concernant la législation déléguée principalement quant aux limites et aux mécanismes d'amendement et d'annulation.

KERSELL, John E. "Parliamentary debate of delegated legislation". Canadian Public Administration, Vol. 2, No 3, September 1959, pp. 132-144.

KERSELL, John E. Parliamentary supervision of delegated legislation. London, Stevens and Sons, 1960, 178 p.

Cette étude fait un examen critique des diverses techniques mises à la disposition du Parlement pour superviser l'exercice de la législation déléguée dans quatre pays: le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada. En conclusion, l'auteur suggère qu'aucun effort ne devrait être ménagé pour publiciser les textes réglementaires et propose la création d'un comité sur les textes réglementaires (scrutiny committee) au sein d'une seconde Chambre (Sénat, Conseil législatif). Selon le professeur Kersell, les citoyens lésés par un texte réglementaire devraient être en mesure d'en appeler devant le Parlement selon une procédure déterminée. L'auteur estime enfin que les prérequis essentiels à un contrôle parlementaire résident dans des dispositions adéquates concernant la publication et le dépôt de la législation déléguée. On retrouve en appendice des tableaux statistiques comparatifs sur le nombre de textes réglementaires ainsi que sur les débats auxquels il sont donné lieu entre 1945 et 1948 dans les quatre pays déjà mentionnés. Cet ouvrage, même s'il n'est plus très actuel, fait encore autorité.

LEVINSON, Harold L. "Legislative and Executive veto of rules of Administrative agencies: Models and Alternatives." William and Mary Law Review, Vol. 24, No 1, Fall 1982, pp. 79-119.

Énumération et description des procédures de veto à l'encontre des règlements par le Congrès et les législatures des États américains. Discussion des problèmes constitutionnels causés par l'utilisation de ce mode de contrôle.

LESAGE, Gilles. "La réforme des règlements au Québec: les avatars d'une diarrhée législative à réglementer". Notes pour une communication au 4e Colloque québécois sur la justice administrative, Université Laval, Québec, 13 et 14 novembre 1981, 13 p.

Présentation de la question du contrôle parlementaire de la législation déléguée. Commentaires de l'auteur.

LEVY, Gary. "Delegated legislation and the Standing Joint Committee

on Regulations and other Statutory Instruments". Administration publique du Canada, Vol. 22, No 3, Automne 1979, pp. 349-365.

MALLORY, J.R. "Can Parliament control the regulatory process?" A paper delivered at the Second Conference on delegated legislation. Ottawa, April 11, 1983, 12 p.

MALLORY, J.R. The Administrative State in Canada. Toronto, University of Toronto Press, 1982, pp. 131-149. (c. "Curtailing divine right: the control of delegated legislation in Canada".)

Synthèse historique de l'évolution du contrôle parlementaire de la législation déléguée au Canada. Analyse très éclairée des problèmes rencontrés par le Comité mixte fédéral. Commentaires de l'auteur.

MALLORY, J.R. "Pour un meilleur examen de la délégation des pouvoirs législatifs." Le gouvernement parlementaire, Vol. 1, No 2, Janvier 1980, pp. 15-16.

MACGUIGAN, Mark R. "Legislative review of delegated legislation." La Revue du Barreau canadien, Vol. 46, 1968, pp. 706-711.

MCKAY, W.R. "Delegated legislation: the scrutiny Committees at Westminster". The Table, Vol. 44, 1976, pp. 79-89.

Cet article a pour objet d'effectuer le bilan du travail effectué par le Select Committee on Statutory Instruments de la Chambre des Communes britannique et de discuter des changements récents survenus depuis la création en 1973 d'un Comité mixte du Parlement de Westminster (Joint Committee on Statutory Instruments). L'ordre de renvoi des Comités est présenté en annexe.

MULLAN, David J. "Review of subordinate legislation on the merits." Communication présentée lors de la 2e Conférence du Commonwealth sur la législation déléguée. Ottawa, 8 au 16 avril 1983, 13 p.

"New procedures for scrutiny of delegated legislation". Study of Parliament Group. The Commons today. Glasgow, Edited by S.A. Walkland and Michael Ryle, 1981, pp. 108-110.

NORTON, Philip. The Commons in perspective, New York, Longman, 1981, pp. 95-99. (c. "Delegated legislation".)

Synthèse du système britannique de contrôle parlementaire sur la législation déléguée. L'auteur discute de la nécessité de la législation déléguée, des avantages et inconvénients découlant de l'apparition du phénomène réglementaire, de même que son étendue. Il décrit brièvement les diverses procédures de contrôle parlementaire et examine le travail de surveillance et de supervision accompli par les comités parlementaires (Joint Committee on Statutory Instruments, Standing Committees on Statutory Instruments). L'auteur termine par un ensemble de commentaires généraux sur l'efficacité des techniques de contrôle.

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments. First report. 1980, John Williams, chairman. Toronto, June 1980, 12 p.

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments. First Report. 1981, Ernie Eves, chairman. Toronto, June 1981, 26 p.

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments. Second Report. 1981, Ernie Eves, chairman. Toronto, December 1981, 7 p.

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Statutory Instruments. First Report. John Williams, chairman. Toronto, June 1978.

Il s'agit du premier d'une série de rapports déposés devant l'Assemblée législative de l'Ontario par le comité permanent des règlements. Ce rapport contient l'ordre de renvoi du comité de même qu'un extrait de la loi ontarienne sur les règlements (art. 12) concernant les règlements déférés au comité et les pouvoirs qui lui sont dévolus. Dans ce premier rapport, le comité examine les règlements enregistrés et publiés pour l'année 1977 et présente ceux qu'il considère non conformes à ses critères de vérification. Suit en appendice un sommaire des recommandations.

Ontario. Legislative Assembly. Standing Statutory Instruments Committee. Second Report. John Williams, chairman. Toronto,

November 1979, 17 p.

Le Parlementarisme britannique: anachronisme ou réalité moderne? Conférence sur le parlementarisme britannique. Section québécoise de l'Association des parlementaires du Commonwealth. Québec, 11 au 14 octobre 1978, Assemblée nationale, Documents et débats, 1980, 659 p.

Ouvrage de première importance qui s'impose à quiconque s'intéresse au parlementarisme québécois et sur l'avenir des parlementaires. La Conférence a traité de trois questions majeures du parlementarisme actuel soit: le rôle du député comme législateur, le contrôle parlementaire de l'administration publique et le vaste problème de la législation déléguée.

À signaler:

1. une étude de Maurice Champagne, "La législation déléguée, avec ou sans contrôle, peut-elle devenir un mode normal de gouvernement?" (pp. 269-278);

2. un texte de Nevil Johnson, "Legislation and Statutory Instruments: Some comments on the Delegation of Powers by the British Parliament". (pp. 293-317);

3. une étude de Gary Levy, "Legislative oversight or administrative lawlessness: a decade of parliamentary experience with delegated legislation". (pp. 318-344).

PEARCE, Dennis. "The interpretation and drafting of enabling provisions and regulations". Communication présentée lors de la 2e Conférence du Commonwealth sur la législation déléguée. Ottawa. 8 au 16 avril 1983. 16 p. et annexes.

PEPIN, Gilles et OUELLETTE, Yves. Principes de contentieux administratif. Montréal, Éditions Yvon Blais, 1982, 666 p.

Objet de l'ouvrage: "présenter, en systématisant et en résumant leur portée, les principales règles de droit relatives au contrôle que les cours de justice exercent sur l'action ou l'inaction de l'administration publique". (p. VII). Un chapitre du volume est consacré à la notion de pouvoir réglementaire. Les auteurs le définissent, traitent du cas particulier des directives, insistent sur l'importance politique du phénomène réglementaire et décrivent le régime juridique applicable aux textes réglementaires. Sur le contrôle parlementaire, les

professeurs Pépin et Ouellette écrivent "qu'il se manifeste par des moyens traditionnels dont on s'accorde généralement à reconnaître l'inefficacité relative, compte tenu, d'une part, de l'ampleur et de la technicité des tâches dévolues à l'Administration et, d'autre par, des préoccupations essentiellement politiques des membres des assemblées parlementaires". (p. 32).

PHILLIPS, O. Hood and JACKSON, Paul. Constitutionnal and Administrative Law. 6th Edition. London, Sweet and Maxwell, 1978, pp. 565-572. (c. "Parliamentary safeguards for delegated legislation".)

Québec (Prov.) Assemblée nationale. Règlement de l'Assemblée nationale du Québec. Québec, A.N., 1981, 131 p.

Québec (Prov.) Assemblée nationale. Bibliothèque. Les Commissions parlementaires 1965-1980. Index cumulatif 5. Québec, A.N., 1982.

Liste exhaustive des 2158 cahiers publiés des 2170 interventions des groupes qui se sont présentés devant les commissions parlementaires de l'Assemblée nationale entre le 18 mars 1965 et le 10 mars 1981. Un index thématique et un index des groupes ont été ajoutés dans le but de faciliter la compréhension de cette liste. Le répertoire permet de connaître la nature des travaux des commissions parlementaires au plan de la législation, de l'administration et des thèmes particuliers. Il ressort que pour la période mentionnnée plus haut, les commissions ont tenu 2936 séances dont 1251 ont été consacrées à la législation, 809 à l'administration et 336 pour l'étude de thèmes particuliers. Au plan de la législation, 45 des 1251 sécances ont été réservées à l'étude de la réglementation (Législation déléguée), soit 3.6% (p. 111).

Québec (Prov.) Assemblée nationale. Secrétariat des Commissions. Bibliographie des commissions parlementaires. Québec, Secrétariat des Commissions, 1981, 116 p. Supplément 1982. 21 p.

Québec (Prov.) Conseil Exécutif. Le Conseil exécutif et son fonctionnement. Mars 1980, 45 p. et annexes.

Québec (Prov.) Loi sur la législation déléguée. Projet de loi 198 présenté par le député Claude Forget. 14 juin 1979.

Le projet de loi a pour but d'assujettir le pouvoir réglementaire du

gouvernement et des organismes publics au contrôle parlementaire ainsi qu'à certaines normes d'ordre public (prépublication, publication, adoption, enregistrement). Présenté par un parlementaire de l'Opposition, ce projet de loi n'a jamais été adopté.

Québec (Prov.) Ministère de la Justice. Rapport d'une mission en Californie sur le contrôle et la révision des règlements, 27 juin au 3 juillet 1982. 60 p. et annexes.

La réforme des règlements au Québec. 4e Colloque québécois sur la justice administrative, Université Laval, Octobre 1981, 71 p.

Document de travail préparé pour le 4e Colloque québécois sur la justice administrative organisé par le Laboratoire de recherche sur la justice administrative (Université Laval) et l'Association du Barreau Canadien (régionale du Québec). Les thèmes discutés furent les suivants: le fonctionnaire et la préparation des règlements, le citoyen et le processus réglementaire, le Parlement et le contrôle politique des règlements.

REVELL, Donald L. "Rule-making in Ontario". Gazette, Vol. 16, 1982, pp. 350-374.

ROSEN, Philip. Delegated legislation in a Parliamentary system. Ottawa, Library of Parliament, Research Branch, 1977, 38 p.

Ce document trace l'évolution historique de la législation déléguée dans les parlements britannique et canadien. L'auteur fait ressortir les avantages et inconvénients relativement à l'utilisation de cette pratique dans le système parlementaire. L'étude donne un aperçu des mécanismes de contrôle parlementaire sur la législation déléguée au Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis (gouvernement central et États américains), Canada (gouvernement fédéral et provinces).

SPEED, Robert. "Parliamentary scrutiny of delegated legislation". The Parliamentarian, Vol. 59, No 4, October 1978, pp. 266-271.

TATE, Michael. "The work of the Australian Senate Standing Committee for the scrutiny of Bills". Paper prepared for the Second Conference of Commonwealth Delegated legislation Committees.

Ottawa, April 1983, 46 p.

VAUGEOIS, Denis. L'Assemblée nationale en devenir. Pour un meilleur équilibre de nos institutions. Québec, Janvier 1982, 202 p.

Document de première importance. C'est le dernier-né d'une série de rapports concernant la réforme de l'institution parlementaire et sa revalorisation. La première partie de l'ouvrage traite de la naissance et de l'évolution du parlementarisme, aborde la situation actuelle et s'interroge sur les cause de son déclin. La deuxième partie contient un ensemble de propositions visant à redonner à l'Assemblée nationale un minimum d'indépendance, la responsabilité du contrôle de l'administration et des entreprises publiques, une meilleure étude du budget et une surveillance plus poussée des dépenses publiques et de la législation. L'auteur recommande en outre de reconnaître au Parlement un rôle d'initiative, voire d'enquête, de même que les moyens de contrôler et d'évaluer la réglementation.

À ce sujet, l'auteur recommande "de créer une commission parlementaire de la législation déléguée chargée principalement de vérifier la concordance entre la loi issue du Parlement et les règlements préparés par le Gouvernement, également d'évaluer la réglementation existante" (p. 110). Cette commission devrait "être autonome, composée d'un petit nombre de parlementaires désignés par les partis selon leur représentation numérique en Chambre, prévoir l'alternance à la présidence entre un membre du parti au pouvoir et un membre de l'Opposition, être généralement ouverte au public, être autorisée à siéger en dehors des périodes de session, être assistée d'un personnel compétent et tenue de faire rapport à l'Assemblée nationale" (pp. 112-113).

WADE, H.W.R. Administrative Law. Fourth Edition. Oxford University Press, 1977, pp. 731-737. (c. "Parliamentary supervision".)

WILLKIM, Ernst. "Proposed improvements in Commonwealth parliamentary control of delegated legislation". The Australian Law Journal, Vol. 55, No 10, October 1981, pp. 713-715.

WISEMAN, H.V. Parliament and the Executive, an analysis with readings. London, Routledge and Kegan Paul, 1966, pp. 213-222. (c. "Legislation (including delegated legislation)".)

Regroupement de nombreux extraits de textes d'historiens, de

politicologues et de politiciens, ce livre tente de cerner la problématique des relations entre l'Exécutif et le Législatif. La question de la législation déléguée y est abordée. Sir Maurice L. Gwyer (p. 213-214) considère sa supervision par le Parlement comme une perte de temps. L.S. Amery (p. 214-215) voit avec beaucoup d'appréhension la multiplication des textes réglementaires, tandis que le Select Committee on Procedure de 1946 est d'avis que les possibilités pour la Chambre de discuter de la législation déléguée sont très limitées et insatisfaisantes. H.J. Laski (p. 217-219) croit qu'elle est une chose inévitable et qu'il n'y a pas de preuves que les ministères veulent en abuser. Lord Morrison (p. 219-220) s'interroge sur les mécanismes de supervision des textes réglementaires. En dernier lieu, Wiseman cite un extrait de l'analyse qu'Ernest H. Beet (p. 221-222) fait du travail du "Scrutiny Committee".